

Análisis de la política migratoria llevada a cabo con el proceso de normalización de 2005: autorizaciones iniciales y posteriores renovaciones

María del Mar San Andrés Redondo
Ministerio de la Presidencia. España
mar.sanandres@mpr.es

Resumen

El objeto de este estudio es valorar, tras cuatro años, desde que se llevó a cabo por parte del Gobierno Español el proceso de regularización de inmigrantes del año 2005, si los objetivos de aquella política pública culminaron de forma satisfactoria, y analizar sus resultados hasta el momento actual. El estudio se centra en la evaluación de los flujos migratorios a partir de los expedientes de autorizaciones iniciales de residencia y trabajo por cuenta ajena concedidos en el año 2005 y sus posteriores renovaciones en 2006 y 2008. Podría decirse que el proceso fue un éxito desde el punto de vista de la gestión y de los resultados obtenidos, ya que se trató del mayor proceso de afluencia de economía sumergida en Europa de los últimos 40 ó 50 años, permitiendo a corto plazo la inserción de más de medio millón de trabajadores en el sistema económico productivo y en el régimen de la Seguridad Social. El 66% de los inmigrantes han mantenido su empleo hasta comienzos de 2009, a pesar de la crisis económica de los últimos años.

Palabras clave

Regularización de inmigrantes, políticas de integración, permiso de trabajo y residencia, inmigrantes ilegales, sin papeles, economía sumergida.

Analysis of the 2005 regularization process immigration policy: initial authorizations and subsequent renewals

Abstract

The purpose of this study is to evaluate the effects of the 2005 Spanish government's immigrant regularization policy, examining whether that public policies were successful and analyzing their results up to now. The analysis is based on the migratory flows assessment taking as a starting point the initial residence and employment permissions released in 2005 and their renewals in 2006 and 2008. We can affirm that the process was successful according to the management and the achievements: it was the largest process showing up irregular economy in Europe in the last 40 or 50 years, allowing, in the short term, the labor integration of more than half a million workers. Sixty six percent of these workers succeeded in keeping their jobs up to 2009, despite of the current economic crisis.

Keywords

Immigrants' regularization, integration policy, work and residence permits, illegal immigrants, undocumented, irregular economy.

1. INTRODUCCIÓN

La inmigración ha adquirido un protagonismo que se ha percibido durante mucho tiempo como uno de los asuntos de la agenda política de las instituciones, de ahí que el proceso de regularización de inmigrantes, llevado a cabo por el Gobierno en el año 2005, fuera un tema de gran debate y conflicto político y social en su momento.

El presente estudio pretende describir cómo se gestionó el proceso de normalización de 2005 desde la Administración Pública y analizar sus resultados a partir de las autorizaciones iniciales de residencia y trabajo por cuenta ajena concedidas en 2005 y sus posteriores renovaciones en 2006 y 2008, valorando si los objetivos de aquella política pública culminaron de forma satisfactoria.

La principal fuente de información manejada han sido los datos obtenidos de la Aplicación de Gestión y Tramitación de Expedientes de Extranjería, herramienta informática que permite al personal de las Oficinas y Unidades de Extranjeros¹ adscritas al Ministerio de la Presidencia la tramitación de los expedientes de extranjería que se llevan a cabo en todo el territorio nacional.

2. LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA EN EL CONTEXTO DE LA UNIÓN EUROPEA - VÍAS DE ACCESO

La inmigración es un fenómeno que ha tenido lugar a lo largo de toda la historia de la humanidad. En la actualidad es reconocida como un derecho fundamental de las personas, así, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1948) dice en su artículo 13 que “toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia dentro del territorio de un Estado” y “toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y de regresar al mismo”.

Europa es un continente con tradición migratoria hacia el exterior, sin embargo, se ha convertido en poco tiempo en la tierra prometida para muchos inmigrantes. Especialmente España que hasta los años 80 era básicamente un país de emigrantes, y ha visto invertido este flujo, siendo el fenómeno de la inmigración relativamente reciente en nuestro país.

La Comisión Europea habla de tres ejes de la Política Migratoria de la Unión: las Políticas de Control, las Políticas de Integración y la eliminación de las causas que promueven la migración en los países de origen a través de la cooperación al desarrollo (Garcialoro, 2008).

¹ Las Oficinas de Extranjeros son las unidades que integran los diferentes servicios de la Administración General del Estado competentes en materia de extranjería e inmigración en el ámbito provincial. Dependen orgánicamente de la correspondiente Delegación o Subdelegación del Gobierno, y funcionalmente del Ministerio de Trabajo e Inmigración, y del Ministerio del Interior, ambos en el ámbito de sus respectivas competencias.

Las Políticas de Control y las de Integración se pusieron en marcha casi simultáneamente, sin embargo, es necesaria una mayor coordinación entre las Políticas de Integración de los Estados miembros, tal y como señala el Consejo Europeo en el Programa de la Haya.

En la cumbre de Bruselas celebrada en diciembre de 2007 se propusieron dos objetivos referentes a la lucha contra la inmigración ilegal: por un lado, los veintisiete Estados instaron al Parlamento Europeo para que aumentasen las sanciones a empresas o personas que diesen trabajo a extranjeros con residencia irregular; y por otro, los Jefes de Estado y Gobierno de la Unión Europea dieron el visto bueno a la propuesta sobre una política común de retorno de inmigrantes.

La actual política migratoria en España se ha visto directamente influida por la entrada de nuestro país en la Unión Europea y los acuerdos derivados de las políticas migratorias europeas. Los Tratados y Cumbres Europeas han dejado su reflejo en la política migratoria española plasmada en las modificaciones legislativas y procesos de regularización (Pereda, Actis, y de Prada, 2001), el Tratado de Schengen (1985), el Tratado de Maastricht (1992), el Tratado de Ámsterdam (1997), la Cumbre de Tampere (1999), la Cumbre de Niza (2000) y la Cumbre de Estocolmo (2001), entre otros, coinciden temporalmente con la primera ley española de inmigración (1985), la reforma del Reglamento de la Ley de Extranjería (1996), las propuestas de modificación de la Ley de Inmigración (1997), la aprobación de la Ley de Inmigración 4/2000, y el Reglamento de la Ley 8/2000, coincidiendo en temporalidad también con los procesos de regularización de 1985, 1991, 1996, 2000, 2001 y 2005, que se verán más adelante.

En España, en los últimos años y hasta la actual crisis económica, uno de los objetivos de las políticas de inmigración era proporcionar vías de entrada para colmar las necesidades del mercado laboral, teniendo en cuenta la situación de la mano de obra nacional.

Existen dos sistemas de acceso de los trabajadores extranjeros extracomunitarios al mercado laboral: el régimen general y el contingente, y en ambos casos, los extranjeros que quieran trabajar en España deberán recibir una oferta de empleo en su país de origen², lo que hace que el procedimiento resulte complicado, pues el empleador debe contratar a personal generalmente desconocido, con el riesgo que ello supone.

Las dificultades de los procedimientos de acceso al mercado laboral y la demanda de trabajadores en determinados sectores económicos necesitados de mano de

² El régimen general supone la contratación del trabajador extranjero bajo una oferta concreta de trabajo, siempre y cuando no existan demandantes para cubrir esa oferta de empleo en España. (El Servicio Público de empleo Estatal elabora el catálogo de ocupaciones de difícil cobertura, cuyos puestos pueden ser ocupados por trabajadores extranjeros).

El contingente es un mecanismo de canalización de flujos laborales, mediante el cual se permite la contratación programada de trabajadores que no residen en España, y van a ocupar empleos con cierta estabilidad. Los trabajadores son directamente seleccionados en sus países de origen a partir de las ofertas genéricas presentadas por los empresarios.

obra de baja cualificación, han supuesto un imán para buscar vías de acceso irregular de los inmigrantes al mercado laboral.

La llegada de extranjeros irregulares a las costas sigue despertando un interés mediático y propicia la percepción de que existe un problema de control migratorio. Sin embargo, el ingreso clandestino, por vía marítima, no representa el canal de ingreso más importante. De hecho, y sin quitar importancia al drama humano que conlleva este tipo de inmigración, los flujos clandestinos procedentes de África son muy reducidos en comparación con los procedentes de otros países. La gran mayoría de los inmigrantes irregulares son inmigrantes que han hecho su ingreso con visado y no han vuelto a su país una vez caducado el mismo.

A pesar de la mejora que se ha hecho en los controles exteriores y la presión sobre los flujos clandestinos, no se ha podido evitar la presencia de extranjeros irregulares, acogidos por una boyante economía sumergida.

La inmigración que se ha producido en los últimos años está estrechamente ligada con las necesidades de mano de obra planteadas por nuestro mercado laboral, por ello, hemos recibido la inmigración que nuestra economía ha necesitado y en el momento en el que la ha necesitado; y ello es así porque el verdadero efecto llamada para la inmigración laboral es la existencia de una oferta amplia de puestos de trabajo que puede ser cubierta por inmigrantes (Pajares, 2009).

Los motivos por los que España ha podido acoger a un número tan elevado de inmigrantes en los últimos años han sido, en primer lugar, porque la situación económica en España ha cambiado espectacularmente en los últimos veinte años; en segundo, porque la mano de obra autóctona se ha desplazado hacia sectores económicos más atractivos dejando puestos libres, entre otros, en sectores como el de la agricultura, o en el sector del servicio doméstico en el que se han creado muchos nuevos puestos de trabajo a raíz del elevado bienestar de la población española.

Algunos autores añaden al principal motor de la inmigración ilegal, atribuido a la demanda de mano de obra barata, las mejores condiciones económicas en el país de destino en comparación con las del país de origen y la inadecuada legislación migratoria de los países cuando se está produciendo el aumento del número de irregulares. Por ejemplo, una mayor celeridad en el proceso, desde la demanda de mano de obra por los empresarios hasta la llegada de los inmigrantes por las vías regulares sí podría contribuir a la reducción de la inmigración ilegal (Kostova, 2006).

La reducción de la inmigración irregular se ha convertido en una prioridad política. Existen dos procedimientos para legalizar la situación de trabajadores extranjeros: el procedimiento extraordinario y el ordinario. El procedimiento extraordinario, también denominado normalización o regularización, consiste en la concesión de las autorizaciones de residencia y trabajo, por un periodo determinado, para aquellos extranjeros que residen en España y cumplen unos requisitos que están establecidos.

El procedimiento ordinario consiste en la concesión de lo que llamamos una autorización de residencia por arraigo³: arraigo laboral acreditando la permanencia continuada en España durante un período mínimo de dos años, o arraigo social acreditando la permanencia durante un período de tres años.

La inmigración irregular existe en todos los países europeos, aunque sea muy variable su proporcionalidad y la eficacia de las medidas para combatirla. El volumen de inmigrantes irregulares es diferente entre los países de antigua inmigración (Alemania, Bélgica, Francia y el Reino Unido) y los de nueva inmigración (como Italia y España), así como su relación con la economía sumergida. Por ello, en algunos países se ha llegado a la necesidad de organizar procesos de regularización masiva mientras que no en otros. Las diferencias en las políticas de los distintos Estados europeos, en el área de la inmigración, vienen dadas por su propia experiencia migratoria y no es tarea fácil llevar a cabo una política común eficiente.

Los años 90 estuvieron marcados por un intenso debate sobre la capacidad de algunos Estados para controlar flujos migratorios indeseados. España se caracterizó por una extendida tolerancia hacia la inmigración irregular y una destacada tendencia a realizar regularizaciones, con efectos negativos sobre la gestión racional de los flujos (Finotelli, 2007). Existía una percepción de que España, junto con otros países mediterráneos, fuera una vía de entrada fácil hacia Europa, puesto que la entrada de nacionales de terceros países en un Estado miembro afecta al resto de países comunitarios pertenecientes al Espacio Schengen.

3. PROCESOS DE REGULARIZACIÓN DE INMIGRANTES

Dadas las dificultades originadas por la presencia continua de un gran número de residentes ilegales, algunos Estados miembros han emprendido programas de regularización a gran escala en los últimos años. Estas medidas nacionales dieron lugar a expresiones de preocupación en los demás Estados miembros, sobre todo debido a las posibles repercusiones en un espacio sin fronteras interiores.

En Europa se han realizado las siguientes regularizaciones extraordinarias de carácter masivo: 6 procesos en España, 5 en Italia, 3 en Portugal, 2 en Grecia, 2 en Francia y 1 en Bélgica (Kostova, 2006; Aguilera, 2006).

³ El arraigo laboral se concede siempre que carezcan de antecedentes penales y que demuestren la existencia de relaciones laborales cuya duración no sea inferior a un año. El arraigo social se concede siempre que carezcan de antecedentes penales, cuenten con un contrato de trabajo firmado por el trabajador y el empresario en el momento de la solicitud cuya duración no sea inferior a un año, bien acrediten vínculos familiares con otros extranjeros residentes, o presenten un informe que acredite su inserción social emitido por el ayuntamiento en el que tenga su domicilio habitual (Real Decreto 2393/2004).

La regularización de inmigrantes realizada en España en 2005 suscitó numerosas críticas en la UE, y después de dicho proceso de normalización se estableció la obligación de que un Estado europeo informara a los demás de sus planes de regularización.

España ha tenido 6 procesos de regularización de inmigrantes en un periodo de 20 años, desde 1985 hasta 2005 (Aguilera, 2006):

1. La Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España⁴ establecía que la situación de los extranjeros que se encontrasen en España, insuficientemente documentados en la fecha de entrada en vigor de la Ley, podría ser regularizada siempre que los extranjeros o los empleadores presentasen la documentación necesaria dentro del plazo de tres meses. Más de 38.000 extranjeros fueron regularizados en ese proceso⁵.
2. La Resolución de 7 de junio de 1991, por la que se dispone la publicación del acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de junio de 1991 sobre regularización de trabajadores extranjeros, aprobó un nuevo proceso de regularización para extranjeros que cumplieran ciertos requisitos de permanencia. En esa ocasión se concedieron más de 100.000 autorizaciones de trabajo y residencia.
3. El Real Decreto 155/1996, de 2 de febrero, por el que se aprobaba el Reglamento de Ejecución de la Ley Orgánica 7/1985, establecía un nuevo proceso de regularización por el que podían ser documentados con un permiso de trabajo y residencia, o permiso de residencia, los extranjeros que se hallasen en situación irregular en España siempre y cuando cumplieran ciertos requisitos. En este caso se concedieron 24.691 permisos⁶.
4. La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero abrió un proceso extraordinario de regulación de extranjeros al que se presentaron 247.000 solicitudes. De éstas, 57.000 fueron rechazadas, pero las críticas de la oposición y las movilizaciones de los “sin papeles” (encierros en iglesias y manifestaciones en muchas ciudades de España con importante apoyo de la opinión pública) obligaron al gobierno a revisar de oficio los casos denegados, otorgando la documentación a otros 36.000 extranjeros más.
5. La Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre en su disposición transitoria cuarta establecía que el Gobierno determinaría los requisitos que permitirían, sin necesidad de presentar nueva documentación, la regularización de los extranjeros que se encontrasen en España y que, habiendo presentado solicitud de regularización al amparo de lo previsto en el Real Decreto 239/2000, de 18 de febrero, hubieran visto denegada la misma, por no cum-

4 Vigente hasta el 1 de febrero de 2000.

5 De los cuales la cuarta parte se quedaron de nuevo en situación irregular (Kostova, 2006).

6 De los cuales 17.676 correspondían a permisos de trabajo y residencia y sólo 7.015 fueron permisos de residencia (Kostova, 2006).

plir el requisito de encontrarse en España antes del 1 de junio de 1999. En cumplimiento de este mandato, se dicta el Real Decreto 142/2001, de 16 de febrero, que regula un procedimiento de examen de oficio de todas las solicitudes denegadas. En este proceso adicional se resolvieron favorablemente 61.365 solicitudes (Kostova, 2006).

6. La disposición transitoria tercera del Real Decreto 2393/2004 aprobó un nuevo proceso de regularización de inmigrantes, denominado proceso de normalización, con la vinculación de las autorizaciones de residencia y trabajo a la existencia de un contrato laboral. En este proceso, eran los propios empresarios y no los trabajadores los que debían presentar las solicitudes. Se resolvieron favorablemente 566.589 solicitudes, tal y como se verá más adelante.

En los procesos de regularización en España hasta el año 2000, el principal colectivo de inmigrantes regularizados fue procedente de Marruecos. A partir de entonces empiezan a serlo nacionales de países del Este de Europa y América del Sur.

Todas las regularizaciones en España excepto la de 2005, preveían la regularización de la residencia a través de la regularización de la situación laboral. Sin embargo existía una desconexión entre los requisitos exigidos y la situación laboral del trabajador extranjero, concediendo una autorización de trabajo independientemente de que el extranjero tuviera una oferta de empleo. Aunque en el proceso de regularización de 1996 sí se pidió esta oferta de empleo, no se exigía que se materializase en un contrato de trabajo.

La vinculación en el proceso de regularización de 2005 de la autorización a un contrato de trabajo se hizo buscando una solución que evitara la vuelta a la irregularidad en el momento de solicitar la renovación de las autorizaciones concedidas.

Gestión del Proceso de Normalización de 2005

De conformidad con lo previsto en el artículo 149.1.2 de la Constitución, le corresponde al Gobierno la definición, planificación, regulación y desarrollo de la Política de Inmigración, sin perjuicio de las competencias que puedan ser asumidas por las Comunidades Autónomas⁷ y por las Entidades Locales. Al Ministerio de Trabajo e Inmigración (Real Decreto 1129/2008), le corresponde desarrollar la política del Gobierno en materia de extranjería e inmigración, la coordinación con otros centros directivos y con las Oficinas de Extranjeros, así como la elaboración de instrucciones en materia de inmigración dirigidas a los órganos periféricos de la Administración General del Estado.

⁷ En la actualidad, la Comunidad Autónoma de Cataluña y la Comunidad Autónoma de Andalucía contemplan en sus estatutos de autonomía la posibilidad del traspaso de algunas funciones en materia de extranjería. Hasta la fecha, este traspaso de competencias se ha hecho efectivo en el caso de Cataluña (Real Decreto 1463/2009), para el caso de autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Cataluña.

La constatación en el año 2004 por parte del Gobierno de la existencia de un elevado número de trabajadores extranjeros en situación irregular que estaba generando bolsas de marginalidad y economía sumergida llevó a buscar una solución al problema⁸. No sólo preocupaba el aumento de la economía sumergida a raíz del empleo de un gran número de trabajadores irregulares, y la no cotización a la Seguridad Social o su no contribución al pago de impuestos, sino que también preocupaba la actitud poco ética de algunos empresarios que los empleaban, las pésimas condiciones de trabajo que tenían y, por lo tanto, la marginalización social de ese colectivo y las barreras que esto creaba para su integración.

El proceso de regularización de 2005 tenía como objetivo la regularización e integración de esos extranjeros que residían en nuestro país en situación marginal, trabajando de forma irregular, y que por lo tanto no gozaban de sus derechos sociales ni laborales.

Para llevar a cabo el Proceso se hizo una previsión tanto de ámbito nacional como provincial, de destinatarios potenciales susceptibles de acogerse al mismo. A partir de los datos del Instituto Nacional de Estadística y del Padrón, al número de extranjeros no comunitarios en edad laboral empadronados se le restó el número de residentes no comunitarios ya legalizados con anterioridad⁹.

Según estos datos se preveía un total de entre 500.000 y 800.000 extranjeros con posibilidad de acceder al proceso de regularización, y se planificaron los dispositivos necesarios para alcanzar los objetivos previstos¹⁰.

Podían acogerse al Proceso los empresarios o empleadores y los trabajadores extranjeros que reunían los requisitos previstos en la Orden PRE/140/2005, solicitando una autorización inicial de residencia y trabajo por cuenta ajena, siempre y cuando se cumpliera:

8 La Ley Orgánica 4/2000 incluyó una medida transitoria y extraordinaria dirigida a hacer posible la normalización de extranjeros que se encontrasen en España antes del día 1 de junio de 1999 y que acreditasen haber solicitado en alguna ocasión una autorización de residencia o trabajo, o que lo hubieran tenido en los tres últimos años. El Real Decreto 2393/2004 incorpora, en su Disposición transitoria tercera, la previsión de un proceso de normalización de trabajadores extranjeros que se encontrasen en España y reunieran determinados requisitos para poder acogerse al mismo. La Orden PRE/140/2005, desarrolló el procedimiento aplicable al proceso de normalización previsto en el Real Decreto 2393/2004.

9 No existe un registro de inmigrantes indocumentados, pero nos podemos aproximar a ese número por el contraste entre el número de inmigrantes residentes que proporciona el padrón, y el número de permisos según la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. Teniendo en cuenta los datos del Instituto Nacional de Estadística, en enero de 2005 existían en España en torno a 2.914.869 extranjeros residentes extracomunitarios, de los cuales 468.559 eran menores de 16 años y 56.205 mayores de 65 años, por tanto, existían 2.390.105 extranjeros entre los 16 y los 64 años. Según la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, el número de permisos a 31 de diciembre de 2004 era de 1.214.518, por lo que el número de inmigrantes extracomunitarios indocumentados en edad de trabajar fue de 1.175.587. Aplicando una tasa de actividad del 70%, se llega a la cifra de 822.911 indocumentados extracomunitarios activos (Torres, 2005).

10 Dirección General de Inmigración. Dirección General de la Tesorería de la Seguridad Social. Dirección General de Recursos Humanos, Programación Económica y Administración Periférica del MAP (2006).

- a) Que el trabajador figurase empadronado en un municipio español con al menos seis meses de anterioridad al 7 de febrero de 2005, acreditando su presencia continuada en territorio español durante dicho periodo.
- b) Que existiera un contrato de trabajo firmado entre empresario o empleador y trabajador, en el que se incorporase un compromiso del empleador de mantener la prestación laboral por un período mínimo, según la actividad de que se tratase: seis meses con carácter general y tres meses en el sector agrario. En los sectores de la construcción y la hostelería, el mantenimiento de la prestación laboral de seis meses podría llevarse a cabo dentro de un período máximo de un año.

Las condiciones del contrato de trabajo debían ajustarse a la normativa vigente para esa actividad, categoría profesional y localidad, y el trabajador debía poseer la titulación, debidamente homologada, que acreditase la capacitación exigida para el ejercicio de la profesión.

En el caso de servicio doméstico de carácter parcial o discontinuo, las prestaciones laborales le debían garantizar un periodo mínimo de actividad de seis meses, y debía reunir los requisitos que determinasen su inclusión en el Régimen Especial de Empleados de Hogar, conforme a su normativa reguladora.

- c) Que las empresas solicitantes estuvieran inscritas en el correspondiente régimen del sistema de Seguridad Social y se encontrasen al corriente del cumplimiento de sus obligaciones tributarias y de las cuotas exigibles por la Seguridad Social. El empleador debía acreditar los medios económicos, materiales y personales de los que disponía para realizar la contratación.
- d) Que el trabajador extranjero careciera de antecedentes penales tanto en España como en los países en los que hubiera residido en los cinco años anteriores.

Dado que la vía laboral era la única para acceder a la normalización, para evitar las ofertas falsas, el expediente lo debía presentar el empresario y el permiso se vinculaba al alta efectiva en la Seguridad Social.

El Proceso mantuvo un diseño orientado a la regularización definitiva de inmigrantes, pero planteó algunos aspectos que limitaron su cobertura. A pesar de su proclamado carácter laboral, dejaba fuera a los trabajadores por cuenta propia, pues se dirigía a los inmigrantes indocumentados en activo, excluyendo de entrada a quienes por su edad o situación personal y social no desarrollaban una actividad económica por cuenta ajena. El inmigrante además, debía acreditar que residía en España antes del 7 de agosto de 2004, mediante un certificado de padrón, criterio que fue criticado desde las organizaciones de inmigrantes y de acogida, pues también dejaba fuera a los inmigrantes con residencia superior a la exigida pero no empadronados, bien por temor o bien por otras causas.

Las solicitudes podían presentarse en los Órganos Administrativos o de las Entidades de Derecho Público, a los que el entonces Ministerio de Administraciones Públicas, por razones de eficacia, encomendó la recepción. Podían ser presentadas también en las Oficinas de Extranjeros de ámbito provincial o en el Área o Dependencia de Trabajo y Asuntos Sociales de la Delegación o Subdelegación del Gobierno correspondiente a la provincia en la que fuera a ejercerse la actividad laboral. Los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas uniprovinciales, o, en su caso, los Subdelegados del Gobierno en las provincias, fueron los competentes de la resolución de las mismas.

Para conseguir el objetivo inicial actuaron coordinadamente varios Departamentos Ministeriales y se contó con la colaboración de otras Administraciones Públicas, así como de ONG y Agentes Sociales.

La experiencia adquirida desde la entrada en vigor de la última reforma de la Ley había permitido apreciar que en los procesos que pudieran afectar a un elevado número de personas era necesario agilizar al máximo la tramitación de solicitudes para lograr un grado de celeridad y eficacia que permitiera resolverlas en plazo. Todo ello aconsejó aprovechar al máximo los recursos disponibles, sumando los existentes en la red de oficinas y unidades de extranjeros, órganos competentes para la tramitación, a los que mediante la correspondiente encomienda de gestión, pudieran aportar otras organizaciones públicas.

A tal objeto, la Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración, el Secretario de Estado de la Seguridad Social, la Subsecretaria de Administraciones Públicas, el Director General del Instituto de la Seguridad Social, el Director General de la Tesorería General de la Seguridad Social y el Director General del Instituto Social de la Marina, con fecha 3 de febrero de 2005, suscribieron un Convenio de colaboración como estrategia.

Según el Convenio, la Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración asumiría la gestión de la información necesaria para el conocimiento del proceso por parte de las personas interesadas, la formación de cualquier participante en el proceso que pudiera colaborar con la Administración competente, la gestión de los procedimientos y la administración de los fondos destinados a financiar los gastos que se generasen.

Resultaba esencial que los potenciales beneficiarios del proceso contasen con información de calidad sobre su desarrollo, aun cuando los sujetos legitimados para iniciar el procedimiento fuesen, con carácter general, los empleadores. En consecuencia, debía diseñarse un procedimiento que permitiera a las entidades locales, organizaciones, colectivos, asociaciones y demás agrupaciones colaborar con la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración en el proceso de información a los trabajadores extranjeros interesados en su normalización. Además, el proceso de normalización laboral de extranjeros iba a producir un efecto favorable

en el sistema de la Seguridad Social, como consecuencia del afloramiento de la economía sumergida.

La Secretaría de Estado de Seguridad Social se comprometió a permitir el uso gratuito de los locales y oficinas, así como al ejercicio de la encomienda de funciones que aceptaron relativas a la presentación de las solicitudes y asumir los gastos que se generasen con ocasión de su participación en el Proceso. Participó en la financiación de los gastos comunes, teniendo en cuenta los beneficios que para el sistema de la Seguridad Social se derivarían del afloramiento de nuevos empleos y de la lucha contra la economía sumergida.

El Ministerio de Administraciones Públicas proporcionaría a las Oficinas de Registro las guías de procedimiento con las instrucciones relativas a la documentación que debía acompañarse a las solicitudes, formaría al personal dependiente de las entidades gestoras y de servicio común de la Seguridad Social que se encargó de la recepción de las solicitudes, pondría a disposición de las entidades colaboradoras la aplicación informática necesaria para la tramitación de las solicitudes, y adoptaría las medidas de organización y personal necesarias para que la tramitación y resolución de las solicitudes en las Oficinas y Unidades de Extranjeros dependientes de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno, pudiera realizarse de forma óptima.

Cada una de las partes que suscribieron el Convenio, atendieron sus propios gastos derivados de la ejecución, con cargo a sus respectivos presupuestos.

Con el fin de analizar los ingresos obtenidos como consecuencia del proceso de normalización, se tomaron para el cálculo las tasas mínimas para cada uno de los grupos y conceptos y, para las cuotas, las bases mínimas de cotización. Así, el total de ingresos por tasas en el proceso de normalización de trabajadores extranjeros fue de 92.859.672 euros, y el total de ingresos por cotizaciones a la Seguridad Social fue estimado en 93.345.503 euros/mes.

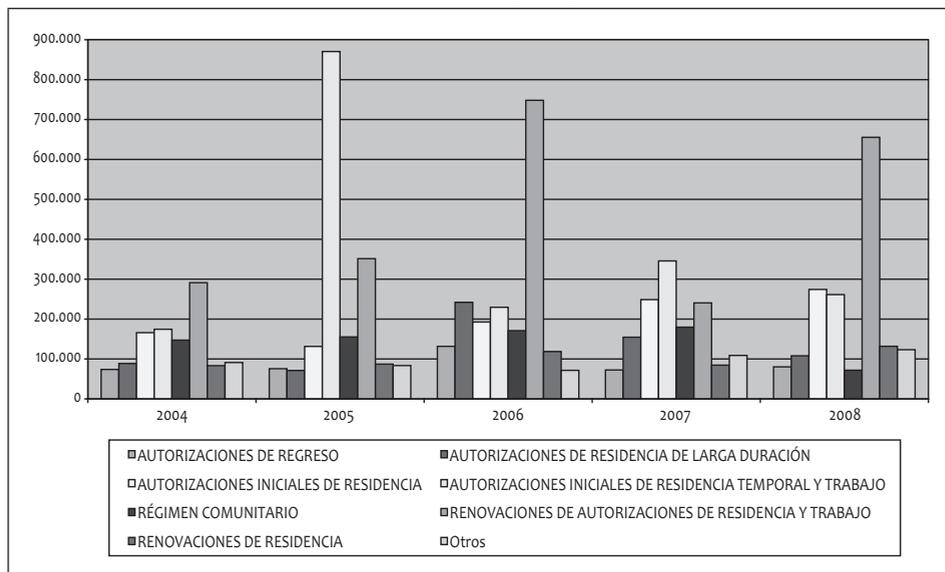
Como resultado, el proceso de normalización de 2005 supuso la regularización de miles de trabajadores extranjeros que se encontraban en España en situación irregular y que, por consiguiente, no contribuían fiscalmente al sostenimiento de los servicios públicos ni cotizaban a la Seguridad Social.

4. ANÁLISIS

En la evaluación anual de solicitudes de los diferentes tipos de autorizaciones, según se representa en el gráfico 1, se ve clara la importancia del proceso de regularización de 2005 por el incremento tan notable del número de autorizaciones iniciales de residencia y trabajo por cuenta ajena que se concedieron en el año 2005 y sus respectivas renovaciones en los años 2006 y 2008.

GRÁFICO 1

Evolución anual de solicitudes por tipo de autorización

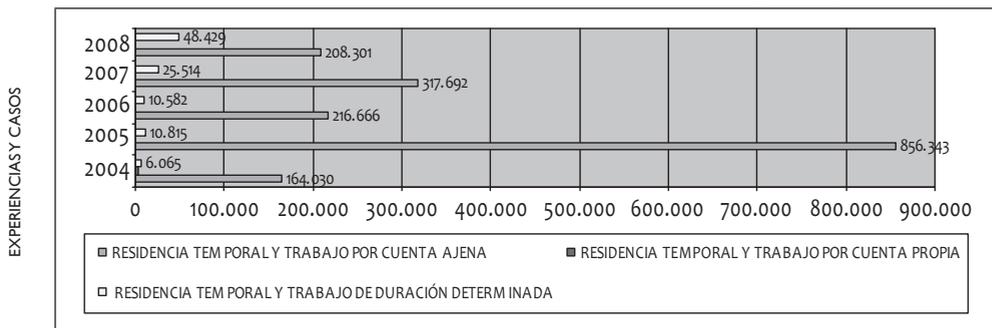


Fuente: Datos de Aplicación de Gestión y Tramitación de Expedientes de Extranjería del Ministerio de la Presidencia (30/11/2009).

De todas las autorizaciones iniciales de residencia temporal y trabajo solicitadas (gráfico 2), las de cuenta ajena representan en torno al 93% cada año, porcentaje que ascendió al 98% en 2005 debido al proceso de regularización, y que descendió al 80% en 2008 por el efecto de la crisis económica y el aumento considerable de las autorizaciones de residencia temporal y trabajo de duración determinada.

GRÁFICO 2

Solicitudes de autorizaciones iniciales de residencia y trabajo



Fuente: Datos de Aplicación de Gestión y Tramitación de Expedientes de Extranjería del Ministerio de la Presidencia (30/11/2009).

4.1. Análisis de las autorizaciones iniciales del proceso de regularización y sus renovaciones

Solicitudes y resoluciones

Según se muestra en la tabla 1, de todas las solicitudes iniciales de autorización de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena presentadas en 2005, más del 80% fueron debidas al proceso de normalización.

TABLA 1

Solicitudes iniciales de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena

	Total de solicitudes	Solicitudes debidas al proceso de regularización	Porcentaje
Iniciales	856.343	694.157	80%
1.ª renovación (2006)	651.077	480.058	74%
2.ª renovación (2008)	493.676	317.679	64%

Fuente: Datos de Aplicación de Gestión y Tramitación de Expedientes de Extranjería del Ministerio de la Presidencia (30/11/2009).

En el caso de la primera renovación en 2006, las debidas al proceso de regularización, supusieron un 6% menos que las autorizaciones iniciales del 2005. Y en la segunda renovación en 2008, estas solicitudes se redujeron un 16% frente a las autorizaciones iniciales.

Esto indica que el descenso de solicitudes en las renovaciones del proceso de normalización fue de un 31% en la primera renovación y de un 34% en la segunda renovación, lo cual supone que las solicitudes de segunda renovación de autorizaciones se redujeron un 54% frente a las autorizaciones iniciales.

Tal y como se aprecia en la tabla 2, no hay una diferencia significativa entre el número de solicitudes y el de resoluciones en las autorizaciones iniciales y su primera y segunda renovación realizadas respectivamente en 2006 y 2008.

TABLA 2

Solicitudes y resoluciones realizadas en el Proceso de Normalización

	Solicitudes	Resoluciones
Iniciales	694.157	694.139
1.ª renovación (2006)	480.058	480.001
2.ª renovación (2008)	317.679	317.587

Fuente: Datos de Aplicación de Gestión y Tramitación de Expedientes de Extranjería del Ministerio de la Presidencia (30/11/2009).

La diferencia tan pequeña entre solicitudes y resoluciones es un índice de la eficacia en la gestión del Proceso, pues prácticamente el total de las solicitudes fueron resueltas a tiempo.

De las solicitudes iniciales (tabla 3), se resolvieron 694.139, de las cuales 566.589 se resolvieron favorablemente y causaron 550.136 altas en la Seguridad Social¹¹.

El número de renovaciones favorables en 2006 fue un 19% menos que el de las autorizaciones iniciales de 2005, y el de las de renovaciones concedidas en 2008 un 36% menos que el de las autorizaciones iniciales. Por tanto, de las autorizaciones iniciales concedidas en 2005, sólo el 52% se renovaron favorablemente en 2008 (porcentaje algo inferior al de las solicitudes). Esto indica que más de la mitad de los regularizados en 2005 no renovaron su autorización de trabajo en 2008.

TABLA 3

Resoluciones favorables y desfavorables del Proceso de Normalización

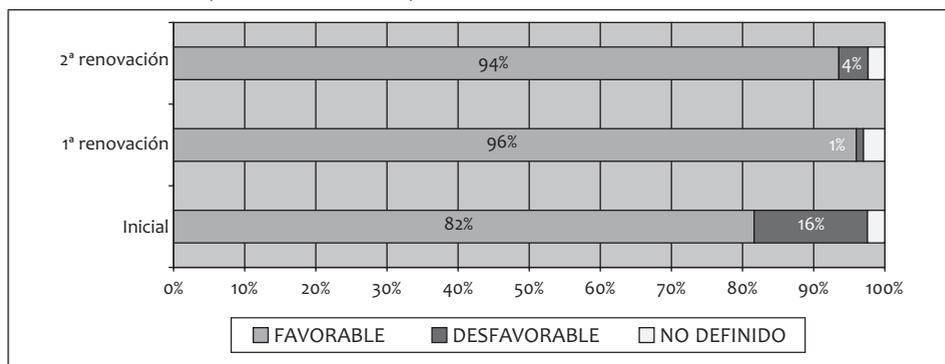
	Resoluciones	Favorable	Desfavorable	No definido
Iniciales	694.139	566.589	110.608	16.942
1.ª renovación (2006)	480.001	460.773	4.807	14.421
2.ª renovación (2008)	317.587	297.073	13.050	7.464

Fuente: Datos de Aplicación de Gestión y Tramitación de Expedientes de Extranjería del Ministerio de la Presidencia (30/11/2009).

De las autorizaciones iniciales resueltas, el 82% fueron favorables. En el caso de la primera renovación de 2006, obtuvieron un resultado favorable el 96% de las resoluciones, y en la segunda renovación de 2008, el 94%, (gráfico 3), lo que indica que los porcentajes de denegación fueron bastante reducidos, especialmente en las renovaciones.

GRÁFICO 3

Porcentaje de resoluciones favorables del Proceso de Normalización



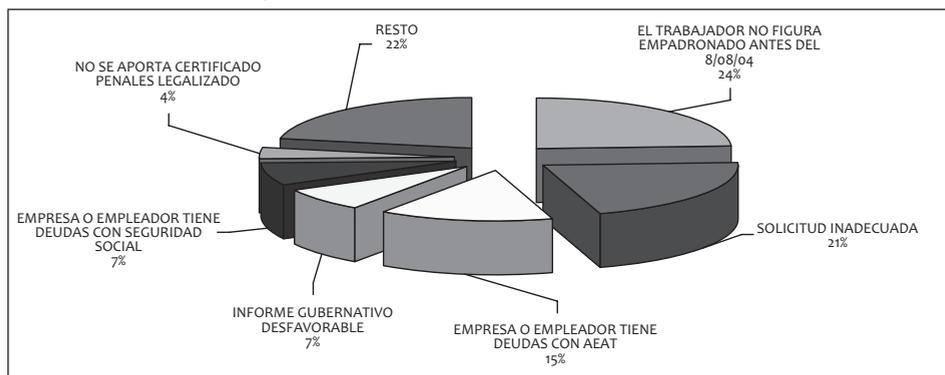
Fuente: Datos de Aplicación de Gestión y Tramitación de Expedientes de Extranjería del Ministerio de la Presidencia (30/11/2009).

Causas de resolución desfavorable

Las principales causas de resolución desfavorable en las autorizaciones iniciales (gráfico 4), fueron debidas al incumplimiento de los requisitos que establecía la legislación, de los cuales la mitad eran debidos a que el trabajador no cumplía el requisito de empadronamiento en la fecha exigida.

GRÁFICO 4

Causas de resolución desfavorable en autorizaciones iniciales del Proceso de Normalización

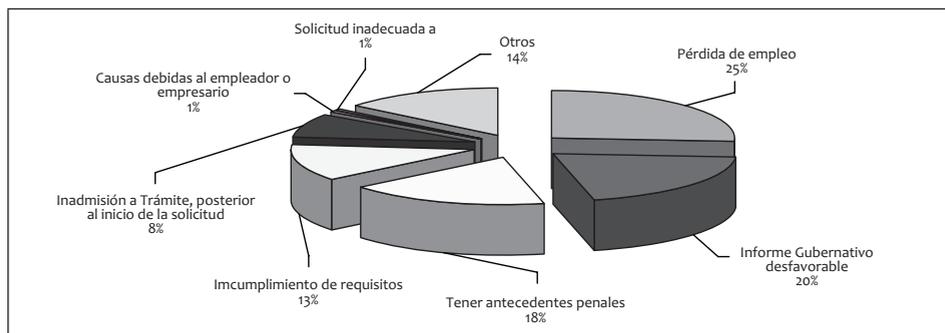


Fuente: Datos de Aplicación de Gestión y Tramitación de Expedientes de Extranjería del Ministerio de la Presidencia (30/11/2009).

En la primera renovación (gráfico 5), la cuarta parte de las resoluciones desfavorables se denegaron por causas relacionadas con la pérdida de empleo, y un 20% por informe gubernativo desfavorable. Dado que en la primera renovación, las resoluciones desfavorables representaron sólo un 1% del total de las resoluciones, los porcentajes anteriormente mencionados no resultan significativos en el cómputo global de las resoluciones realizadas.

GRÁFICO 5

Causas de resolución desfavorable en la primera renovación del Proceso de Normalización

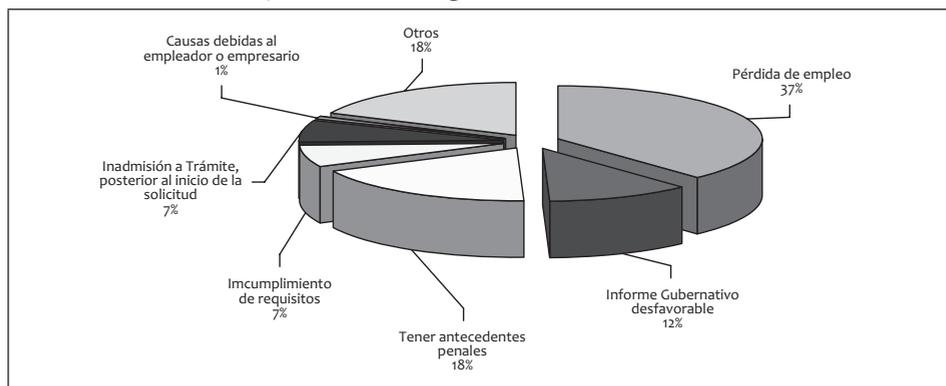


Fuente: Datos de Aplicación de Gestión y Tramitación de Expedientes de Extranjería del Ministerio de la Presidencia (30/11/2009).

El análisis de las principales causas de resolución desfavorable en la segunda renovación (gráfico 6), manifiesta que hubo un 37% de causas de denegación relacionadas con la pérdida del empleo, lo cual supone un aumento del 45% respecto a la primera renovación, claramente afectado por la crisis económica del momento. Sin embargo, este porcentaje escasamente representa el 2% del total de las resoluciones de la segunda renovación. Tener antecedentes penales, en este caso, representa el 0,7% de las segundas renovaciones, y el informe gubernativo desfavorable el 0,5%.

GRÁFICO 6

Causas de resolución desfavorable en la segunda renovación del Proceso de Normalización



Fuente: Datos de Aplicación de Gestión y Tramitación de Expedientes de Extranjería del Ministerio de la Presidencia (30/11/2009).

El análisis de los resultados del proceso de regularización de 2005 que se desarrolla a continuación, se basa en el número de resoluciones favorables, que fueron las que definitivamente dieron lugar a una autorización de residencia y trabajo¹².

Porcentaje de renovaciones

El porcentaje de renovaciones respecto a las autorizaciones iniciales ha ido disminuyendo cada año (tablas 1 y 2). Así, de las autorizaciones iniciales de residencia y trabajo por cuenta ajena llevadas a cabo en el proceso de normalización de 2005, sólo se renovaron de forma favorable el 81% en primera renovación, y de éstas, el 64% en segunda renovación. Esto supone que, del proceso de regularización de 2005, en 2008 sólo se renovaron un 52%. Sería muy interesante analizar en diciembre de 2010, qué porcentaje de inmigrantes de los que han renovado por segunda vez, han obtenido la residencia de larga duración.

EXPERIENCIAS CASOS

¹² Puede también hablarse de autorizaciones concedidas, entendiéndose que éstas son diferentes al número de solicitudes.

En cuanto a las autorizaciones iniciales de residencia y trabajo por cuenta ajena en general, no estrictamente referidas al proceso de regularización, los porcentajes de renovaciones son algo superiores. De hecho, de las autorizaciones iniciales de residencia y trabajo por cuenta ajena en 2005, se renovaron de forma favorable el 94% en primera renovación, y de éstas, el 73% en segunda renovación, lo cuál supone que de las autorizaciones iniciales de 2005, en 2008 se han renovado casi el 70%, porcentaje muy superior al obtenido en el proceso de regularización.

La situación especial a partir del año 2007 de los ciudadanos búlgaros y rumanos¹³, debido a la adhesión a la Unión Europea de sus respectivos países, hizo que ambos colectivos no estuvieran obligados en 2008 a la renovación de sus autorizaciones de residencia y trabajo, lo cual afectó significativamente al descenso de la solicitud de segunda renovación respecto a las autorizaciones iniciales.

La tabla 4 presenta las resoluciones favorables obviando las solicitudes iniciales tanto de búlgaros como de rumanos, y pone de manifiesto que el porcentaje de renovaciones respecto a las autorizaciones iniciales en este caso fue superior, y de las autorizaciones iniciales de residencia y trabajo por cuenta ajena llevadas a cabo en 2005, se renovaron el 82% en primera renovación, y de éstas, el 81% en segunda renovación.

TABLA 4

Resoluciones favorables de búlgaros y rumanos en el Proceso de Normalización

	Resoluciones favorables	Resoluciones favorables de búlgaros y rumanos	Resoluciones favorables menos búlgaros y rumanos
Iniciales	566.589	119.157	447.432
1.ª renovación (2006)	460.773	95.313	365.460
2.ª renovación (2008)	297.073	3	297.070

Fuente: Datos de Aplicación de Gestión y Tramitación de Expedientes de Extranjería del Ministerio de la Presidencia (30/11/2009).

Esto supone que del proceso de normalización de 2005, en 2008 se han renovado un 66% de las autorizaciones, porcentaje más cercano al 70% que se obtenía en la segunda renovación de 2008 para las autorizaciones de residencia y trabajo de cuenta ajena en general.

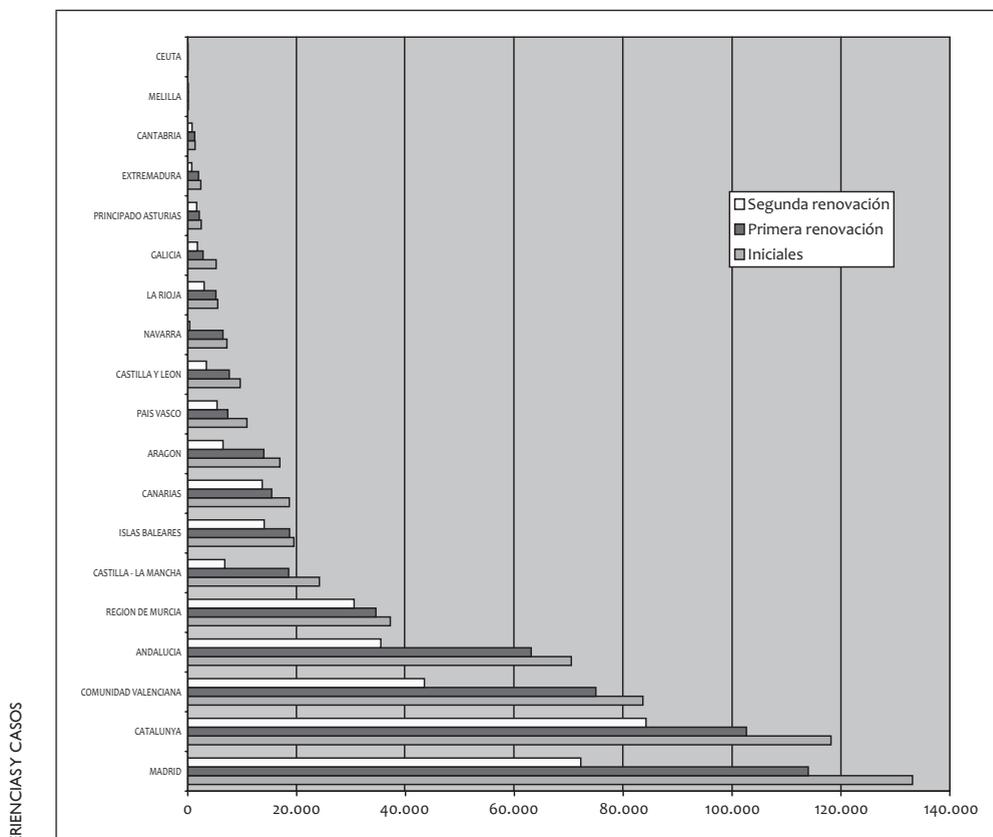
¹³ El 1 de enero de 2007 se hizo efectiva la adhesión a la Unión Europea como Estados miembros de pleno derecho de la República de Bulgaria y Rumania, y el régimen aplicable a los trabajadores búlgaros y rumanos (Instrucción DGI/SGRJ/03/2007), sería el régimen contenido en el Real Decreto 240/2007, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, por lo que a partir del 17 de marzo de 2007, fecha de entrada en vigor del Real Decreto 240/2007, no necesitarían ninguna autorización en materia de extranjería para trabajar en España por cuenta ajena.

Distribución por Comunidades Autónomas y provincias

En el ámbito territorial, el mayor número de solicitudes se ha dado en las comunidades autónomas que habían concentrado un mayor aumento de residentes extranjeros en los últimos años. De manera que, de las autorizaciones iniciales concedidas por Comunidades Autónomas, destacaron Madrid con 133.145 autorizaciones, Cataluña con 118.172 y la Comunidad Valenciana con 83.612. Estas Comunidades Autónomas destacaron también en el número de renovaciones conseguidas, y aquellas en las que menos extranjeros realizaron su primera renovación fueron, Galicia y País Vasco, y en la segunda renovación fueron Navarra, Castilla-La Mancha y Extremadura.

GRÁFICO 7

Autorizaciones concedidas en el Proceso de Normalización por CCAA

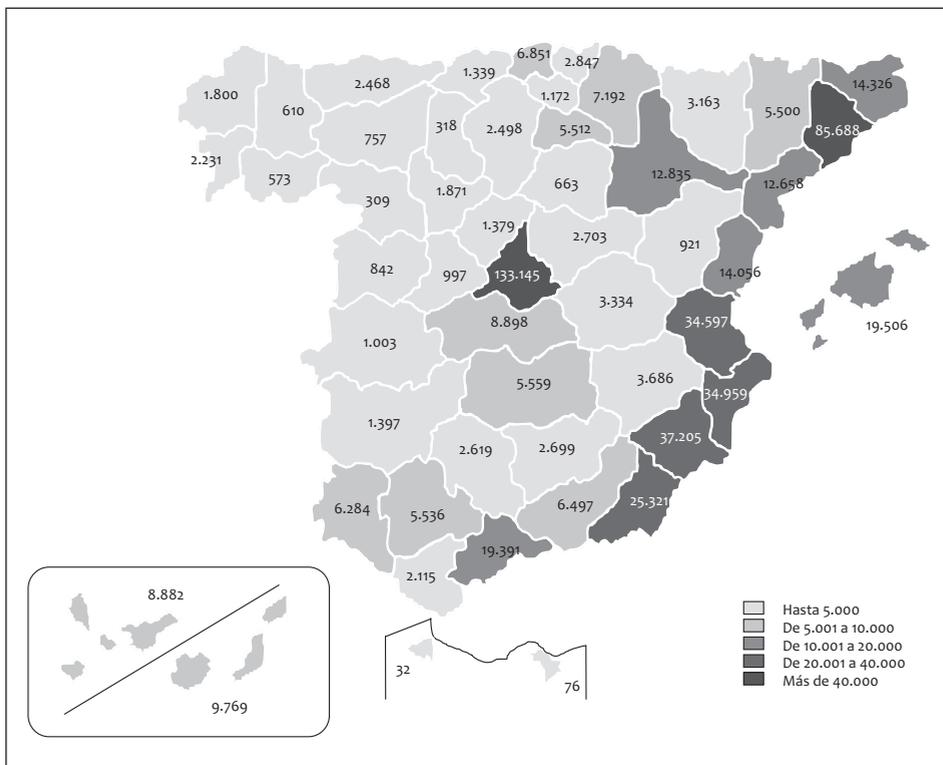


Fuente: Datos de Aplicación de Gestión y Tramitación de Expedientes de Extranjería del Ministerio de la Presidencia (30/11/2009).

En el gráfico 8 se muestra la distribución geográfica de las autorizaciones concedidas por rangos.

MAPA 1

Distribución por provincias de autorizaciones iniciales concedidas en el Proceso de Normalización



Fuente: Datos de Aplicación de Gestión y Tramitación de Expedientes de Extranjería del Ministerio de la Presidencia (30/11/2009).

Destacan Madrid y Barcelona en número de autorizaciones concedidas, seguidas de Murcia, Valencia, Alicante y Almería. Sólo en esas seis provincias se concedieron más de la mitad del total de autorizaciones, el 62%, y en total 13 provincias aglutinaron el 80% de las mismas, una clara evidencia de la desigual distribución de la población inmigrante en el territorio nacional, dirigiéndose especialmente hacia aquellas zonas con una mayor demanda de trabajos poco cualificados.

En el proceso de regularización en Ceuta y Melilla (mapa 1), el número de solicitudes iniciales es muy reducido. El motivo es que el principal tipo de autorizaciones que se concedieron son de trabajo por cuenta ajena o propia para trabajadores transfronterizos, y la población inmigrante en esas Ciudades Autónomas, en el momento de la normalización de 2005 no cumplía con el requisito de permanencia en España exigido.

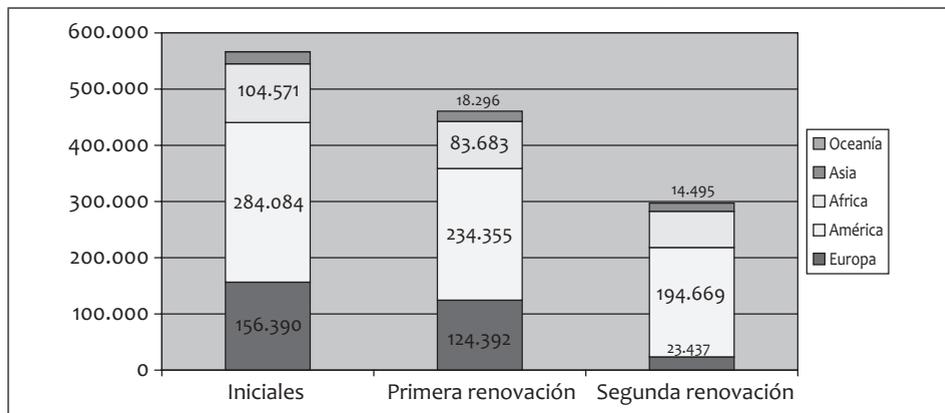
Las provincias en que menos resoluciones de primera renovación se autorizaron fueron Guipúzcoa, Pontevedra, León y Murcia, y en la segunda renovación Pontevedra, León, Guipúzcoa y Navarra.

Distribución por continentes y países de procedencia

La distribución por continentes de origen muestra que la mitad de las autorizaciones iniciales concedidas fueron a inmigrantes que procedían del continente americano. Los porcentajes de distribución por continentes en las renovaciones fueron muy similares a los de las autorizaciones iniciales. Hay un marcado descenso en la segunda renovación de los extranjeros que provenían de Europa, debido a la entrada de Bulgaria y Rumania en la UE.

GRÁFICO 8

Autorizaciones concedidas en el Proceso de Normalización por continente de origen



Fuente: Datos de Aplicación de Gestión y Tramitación de Expedientes de Extranjería del Ministerio de la Presidencia (30/11/2009).

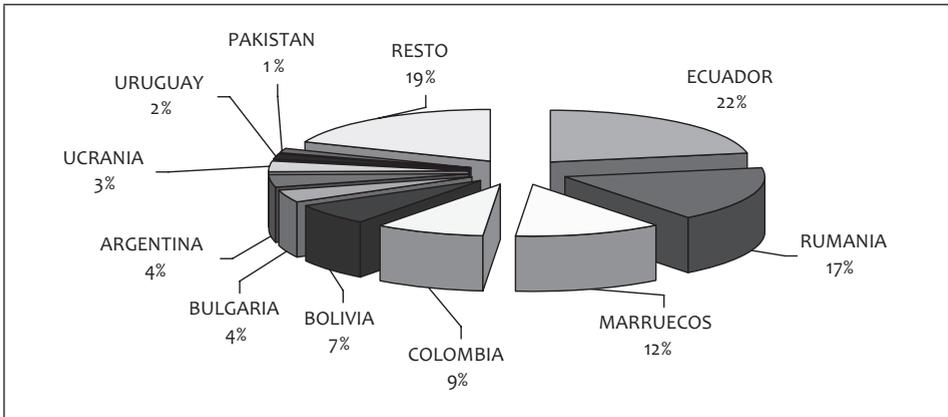
La mitad de las autorizaciones concedidas en el proceso de normalización, tanto en las iniciales como en sus renovaciones, fueron a favor de nacionales de Ecuador, Rumania, y Marruecos, seguidas de Colombia, Bolivia y Bulgaria¹⁴.

Se esperaba que el proceso de regularización supusiera la regularización de muchos extranjeros de nacionalidad marroquí, tal y como había pasado en procesos anteriores, (Kostova, 2006), y sorprendió que el número mayoritario de inmigrantes regularizados, eran latinoamericanos procedentes de Ecuador y europeos procedentes de Rumania.

¹⁴ Excepto en la segunda renovación, en la que Rumanía y Bulgaria ya se encuentran adheridas a la Unión Europea.

GRÁFICO 9

Autorizaciones iniciales concedidas en el Proceso de Normalización por país de origen

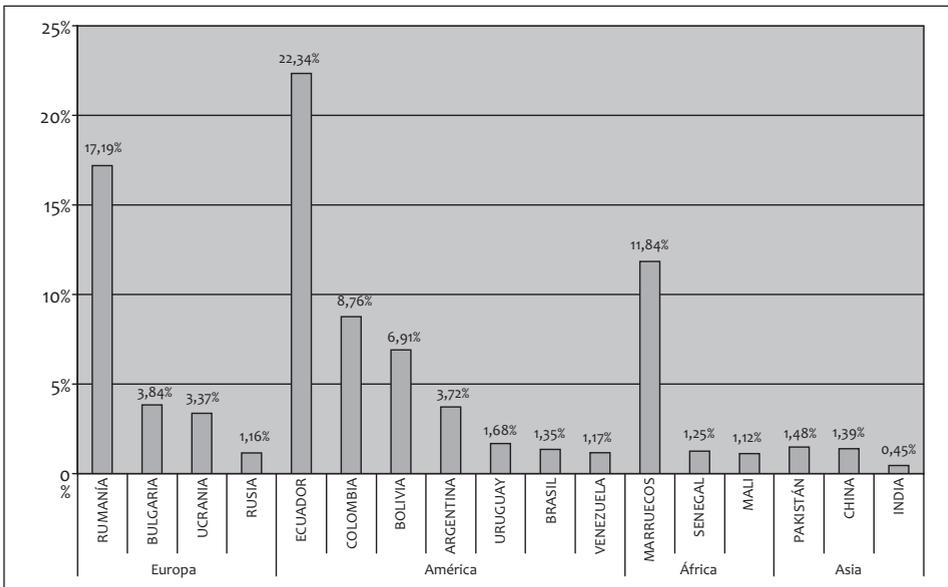


Fuente: Datos de Aplicación de Gestión y Tramitación de Expedientes de Extranjería del Ministerio de la Presidencia (30/11/2009).

Una distribución más clara de las autorizaciones iniciales concedidas por continente y país de procedencia, se representa en el gráfico 10.

GRÁFICO 10

Autorizaciones mayoritariamente concedidas en el Proceso de Normalización por continentes

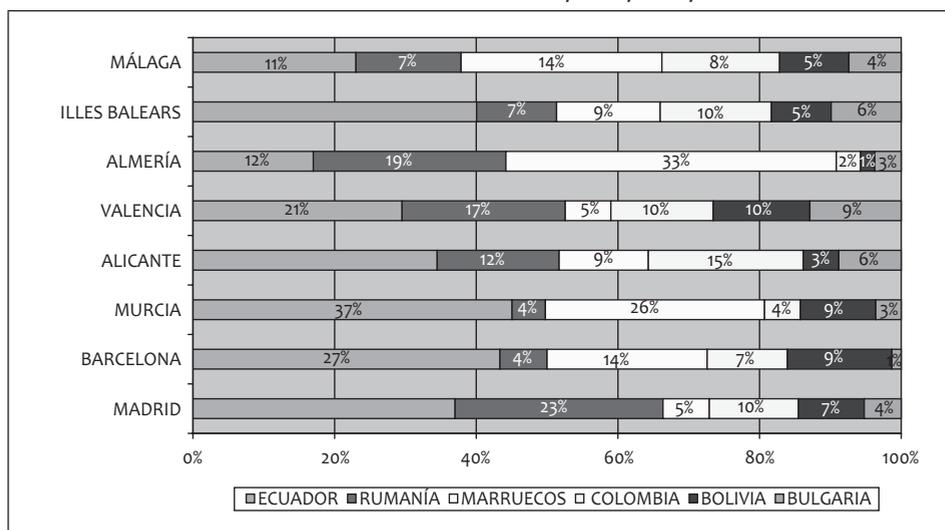


Fuente: Datos de Aplicación de Gestión y Tramitación de Expedientes de Extranjería del Ministerio de la Presidencia (30/11/2009).

En la distribución por provincias (gráfico 11), Almería adquirió una importante población marroquí, y Barcelona y Murcia una importante población ecuatoriana. En Valencia destaca el porcentaje de población búlgara, y en Alicante, de población colombiana.

GRÁFICO 11

Distribución de nacionalidades en las principales provincias

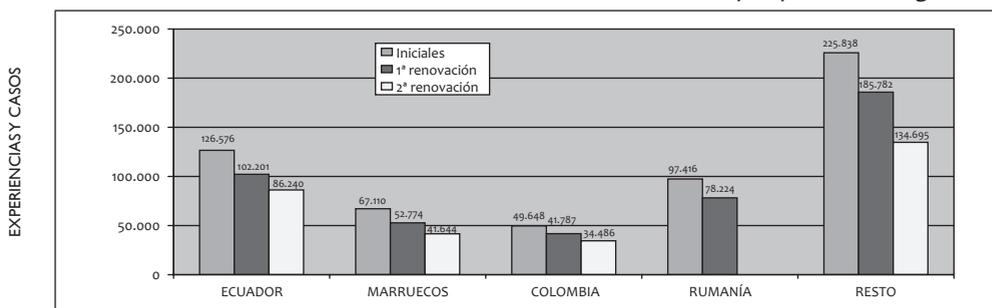


Fuente: Datos de Aplicación de Gestión y Tramitación de Expedientes de Extranjería del Ministerio de la Presidencia (30/11/2009).

La proporción de renovaciones para los extranjeros procedentes de los países mayoritariamente emisores, se mantiene en porcentajes muy similares en todos ellos (gráfico 12).

GRÁFICO 12

Autorizaciones concedidas en el Proceso de Normalización por países de origen



Fuente: Datos de Aplicación de Gestión y Tramitación de Expedientes de Extranjería del Ministerio de la Presidencia (30/11/2009).

Los extranjeros procedentes de países americanos son los que más autorizaciones han renovado (tabla 5), con un porcentaje en torno al 70%. Esto indica que los inmigrantes latinoamericanos poseen una mayor capacidad de adaptación y permanencia en el mercado laboral.

El porcentaje de renovaciones también es alto entre los inmigrantes ucranianos, sin embargo resulta bajo en el caso de los extranjeros procedentes de Marruecos.

TABLA 5

Porcentaje de renovaciones del Proceso de Normalización por países de origen

	Primera renovación	Segunda renovación	Total
PERÚ	90%	84%	76%
BOLIVIA	84%	84%	70%
URUGUAY	84%	84%	70%
PARAGUAY	85%	82%	70%
COLOMBIA	84%	83%	69%
REPÚBLICA DOMINICANA	85%	81%	69%
VENEZUELA	86%	80%	68%
ECUADOR	81%	84%	68%
CHILE	83%	81%	68%
CUBA	81%	82%	66%
ARGENTINA	83%	80%	66%
UCRANIA	84%	85%	71%
RUSIA	85%	79%	67%
MARRUECOS	79%	79%	62%
CHINA	93%	74%	69%
INDIA	81%	83%	67%

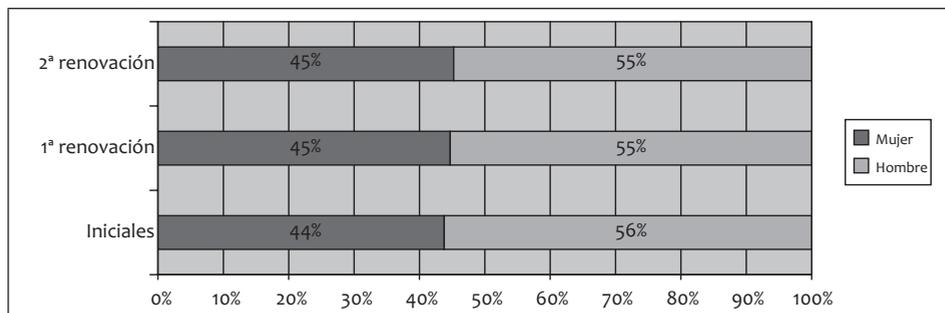
Fuente: Datos de Aplicación de Gestión y Tramitación de Expedientes de Extranjería del Ministerio de la Presidencia (30/11/2009).

Distribución por sexos

El 44% de los extranjeros que se regularizaron en el proceso extraordinario de 2005 fueron mujeres, porcentaje que aumentó ligeramente en las renovaciones de 2006 y 2008 (gráfico 13).

GRÁFICO 13

Porcentaje de autorizaciones concedidas en el Proceso de Normalización por sexo

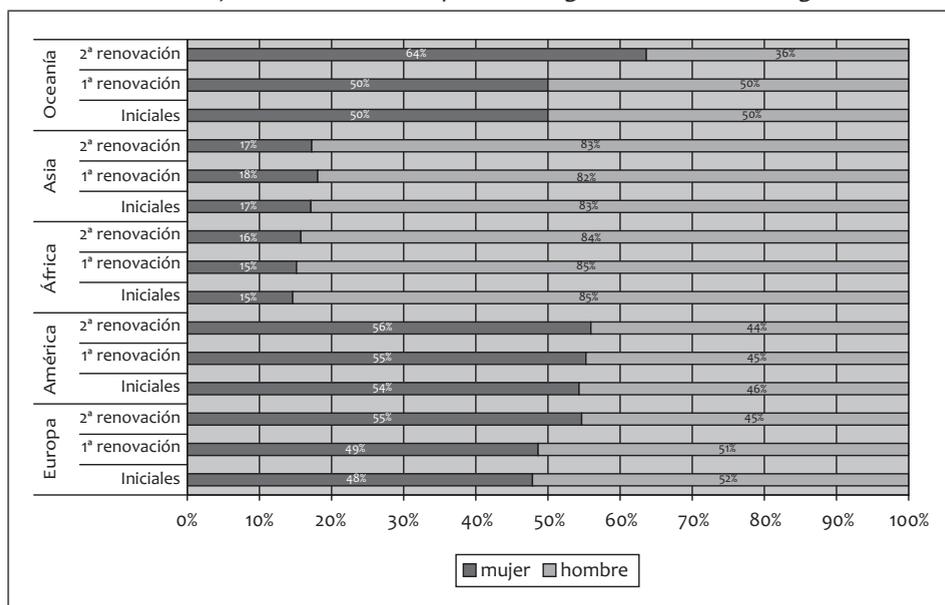


Fuente: Datos de Aplicación de Gestión y Tramitación de Expedientes de Extranjería del Ministerio de la Presidencia (30/11/2009).

La distribución por sexos varía considerablemente según el continente de procedencia del que se trate (gráfico 14). En las autorizaciones iniciales, en el caso de inmigrantes procedentes de América, el porcentaje de mujeres sobrepasa el 50%, y sin embargo disminuye a niveles del 15% y 17% en el caso de inmigrantes procedentes de África y Asia.

GRÁFICO 14

Porcentaje de autorizaciones por sexo según continente de origen



Fuente: Datos de Aplicación de Gestión y Tramitación de Expedientes de Extranjería del Ministerio de la Presidencia (30/11/2009).

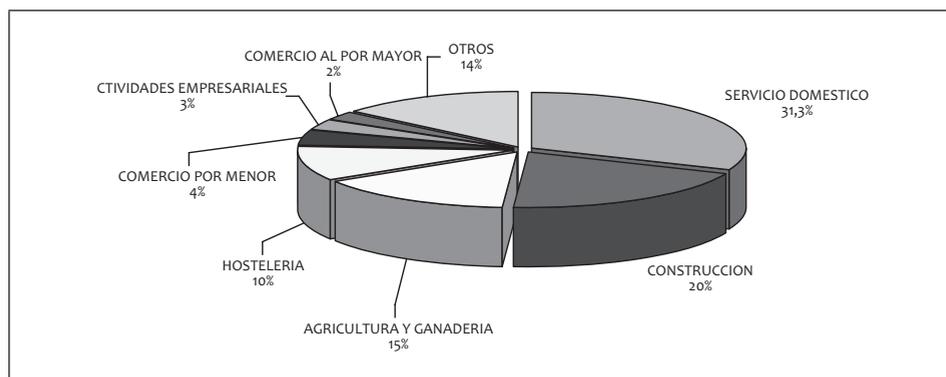
En las renovaciones, en el caso de inmigrantes procedentes de Europa y Oceanía, el porcentaje de mujeres ha aumentado superando el 50%, especialmente en la segunda renovación. En el caso de inmigrantes procedentes de América, el porcentaje de mujeres siempre es superior al de hombres, similar en las renovaciones a las autorizaciones iniciales. Sin embargo, el porcentaje de mujeres en el caso de inmigrantes procedentes de África y Asia, es muy inferior al de hombres, y también se mantiene en las renovaciones como en las autorizaciones iniciales.

Distribución por sectores de actividad

La distribución de las solicitudes presentadas por sectores de actividad responde al tipo de inserción laboral de los inmigrantes y a los sectores menos regularizados, de manera que el proceso de normalización tuvo un significativo impacto en determinados sectores de actividad como el servicio doméstico y la construcción, que aglutinaron más de la mitad de las autorizaciones concedidas, tanto iniciales (gráfico 15) como renovaciones, seguido de la agricultura y la hostelería que supusieron un 25% adicional.

GRÁFICO 15

Autorizaciones iniciales concedidas en el Proceso de Normalización por sector de actividad



Fuente: Datos de Aplicación de Gestión y Tramitación de Expedientes de Extranjería del Ministerio de la Presidencia (30/11/2009).

La demanda de inmigrantes en el servicio doméstico corresponde a la necesidad de un servicio para el cuidado de niños y ancianos fundamentalmente. Pero aunque el servicio doméstico representara un importante canal de inclusión, es también el primero que los inmigrantes abandonan en cuanto pueden acceder regularmente a otro tipo de actividad, tal y como se verá más adelante con el bajo porcentaje de sus renovaciones (gráfico 16).

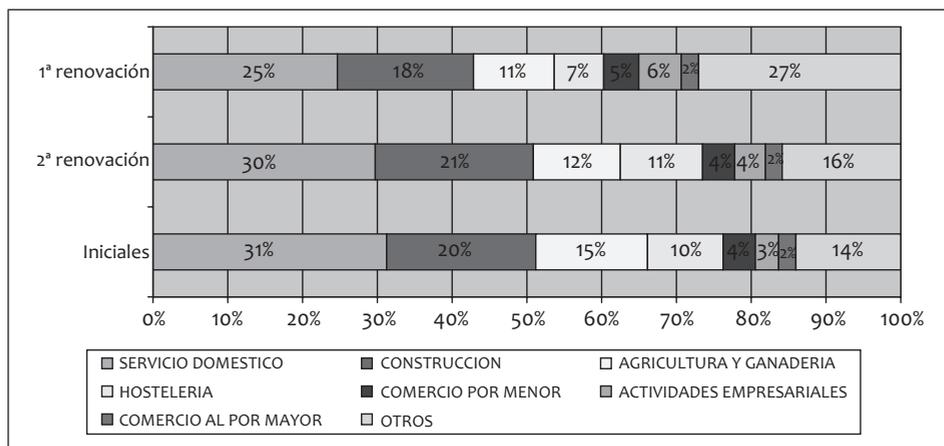
El alto número de regularizados en el sector de la construcción en España se explica por la importancia de este sector para el crecimiento económico y ocupacional en los últimos años. Al menos así ha sido hasta finales de 2007.

El sector de la agricultura representa un importante nicho para la inmigración irregular en algunas zonas de nuestro país, lo que explica el elevado número de inmigrantes regularizados en el mismo. Sin embargo, la mayoría de los empleados en la agricultura se traslada en busca de mejores ocupaciones una vez obtenidos los permisos de residencia y trabajo, como se observa en el gráfico 16, con el descenso de las renovaciones.

El gráfico 16 muestra los porcentajes de autorizaciones concedidas en cada uno de los sectores de actividad y puede observarse que se redujeron ligeramente las renovaciones en los principales sectores, especialmente en la segunda renovación, que descendieron las autorizaciones en el servicio doméstico y la hostelería en una mayor proporción que en el resto de los sectores, lo cual indica una migración del colectivo de ambos sectores a otros más atractivos.

GRÁFICO 16

Porcentaje de autorizaciones concedidas en el Proceso de Normalización por sector de actividad



Fuente: Datos de Aplicación de Gestión y Tramitación de Expedientes de Extranjería del Ministerio de la Presidencia (30/11/2009).

La tabla 6 muestra el porcentaje de renovaciones por sector de actividad y ratifica que el número de renovaciones en los principales sectores se redujo considerablemente en ambas renovaciones. En agricultura y ganadería sólo se renovaron un 23% de las autorizaciones iniciales, en servicio doméstico el 41% y en la construcción el 48%. El sector de la hostelería muestra un porcentaje de renovaciones algo superior, el 56%.

TABLA 6

Porcentaje de renovaciones del Proceso de Normalización por sector de actividad

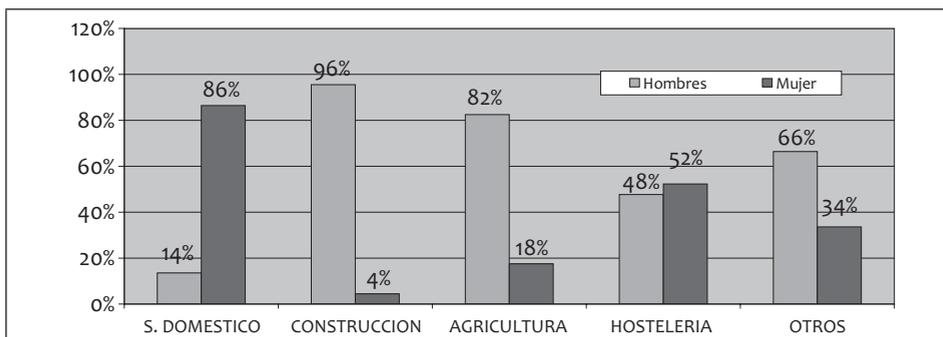
	1.ª renovación	2.ª renovación	Total
CONSTRUCCIÓN	86%	55%	48%
AGRICULTURA Y GANADERÍA	63%	37%	23%
HOSTELERIA	89%	63%	56%
SERVICIO DOMÉSTICO	77%	53%	41%
COMERCIO POR MENOR	81%	70%	57%
OTRAS ACTIVIDADES EMPRESARIALES	107%	89%	96%
COMERCIO AL POR MAYOR	79%	67%	53%

Fuente: Datos de Aplicación de Gestión y Tramitación de Expedientes de Extranjería del Ministerio de la Presidencia (30/11/2009).

Sin embargo, esta reducción del número de renovaciones no fue igual en todos los sectores de actividad, ya que algunos sectores mostraron porcentajes de renovación superiores a los de las autorizaciones iniciales. Esto se debe a que estos sectores han sido demandantes de empleo y se han dado movimientos desde los sectores menos demandados. De hecho, se incrementaron las renovaciones concedidas en 2008 en sectores como la Administración Pública y Defensa, donde se ha pasado de 197 autorizaciones iniciales concedidas en 2005 a 1.062 renovaciones en 2008. En menor medida, en el sector de la metalurgia se ha pasado de 652 autorizaciones iniciales en 2005 a 886 renovaciones en 2008, que supone un incremento del 36%. Las actividades de saneamiento público se incrementaron un 24% en su ocupación por inmigrantes.

La distribución por sexos en los principales sectores de actividad (gráfico 17), muestra que, en general, el porcentaje es mayor en hombres que en mujeres, excepto en el caso del servicio doméstico ocupado mayoritariamente por mujeres, y en hostelería donde los porcentajes están muy igualados.

GRÁFICO 17

Porcentaje de hombres y mujeres en las autorizaciones iniciales en los principales sectores de actividad

Fuente: Datos de Aplicación de Gestión y Tramitación de Expedientes de Extranjería del Ministerio de la Presidencia (30/11/2009).

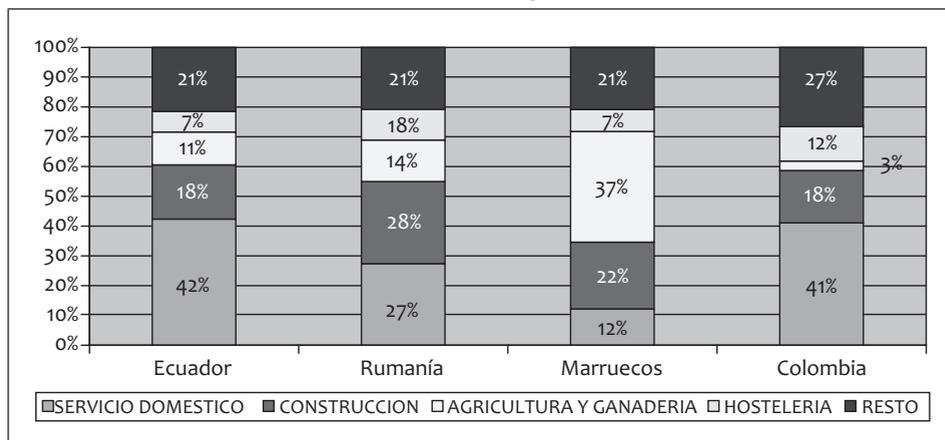
En las renovaciones se mantiene el mismo porcentaje que en las autorizaciones iniciales.

El porcentaje de autorizaciones iniciales por sectores de actividad en los principales países de origen (gráfico 18), refleja que en el servicio doméstico destaca Ecuador (42%) y Colombia (41%), mientras que en agricultura y ganadería sobresale Marruecos (37%).

En construcción destacan Rumanía (28%) y Marruecos (22%), aunque los porcentajes son similares en los cuatro países, oscilando entre (18-28%), al igual que en hostelería que oscilan entre (7-12%).

GRÁFICO 18

Porcentaje de autorizaciones iniciales por sectores de actividad en los principales países de origen



Fuente: Datos de Aplicación de Gestión y Tramitación de Expedientes de Extranjería del Ministerio de la Presidencia (30/11/2009).

EXPERIENCIAS CASOS

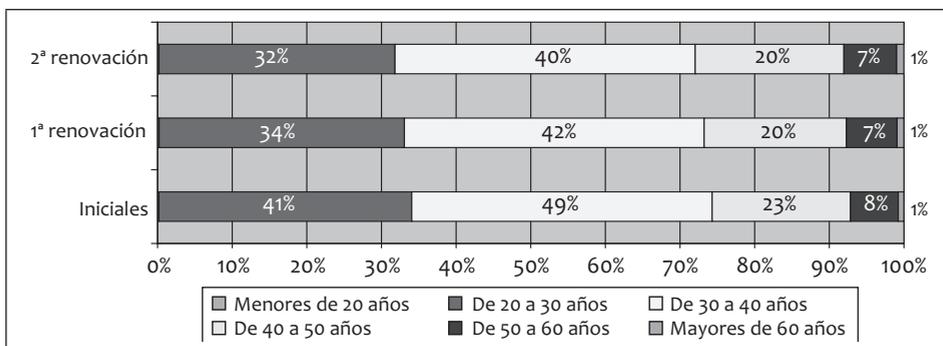
Distribución por tramos de edad

Los trabajadores extranjeros comprendidos en el tramo de edad entre los 30 y 40 años fueron los que obtuvieron un mayor número tanto de autorizaciones iniciales como de renovaciones (gráfico 19), seguido de los trabajadores de 20 a 30 años.

La población más joven provenía del continente africano y la de edad más avanzada del continente americano.

GRÁFICO 19

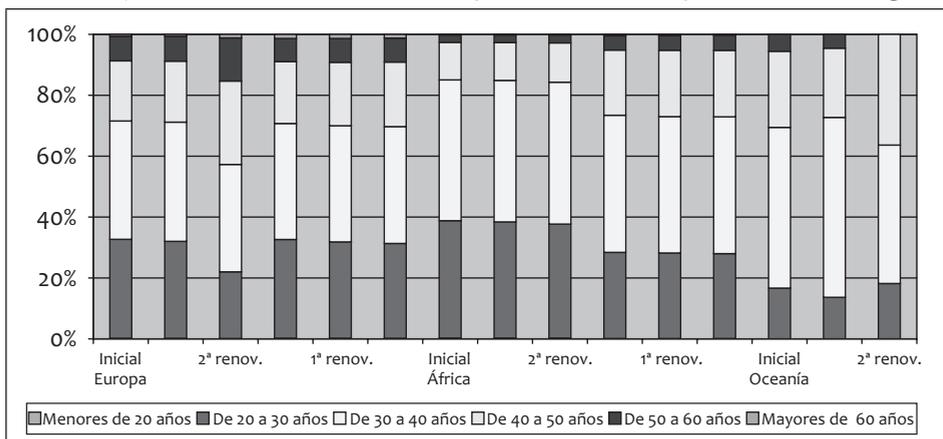
Porcentaje de autorizaciones concedidas en el Proceso de Normalización por tramo de edad



Fuente: Datos de Aplicación de Gestión y Tramitación de Expedientes de Extranjería del Ministerio de la Presidencia (30/11/2009).

GRÁFICO 20

Porcentaje de autorizaciones concedidas por tramo de edad y continente de origen



Fuente: Datos de Aplicación de Gestión y Tramitación de Expedientes de Extranjería del Ministerio de la Presidencia (30/11/2009).

Balance de previsiones

Algunos autores expresan que “el resultado del proceso de regularización tiene una doble lectura, según se incida en el volumen de economía sumergida legalizada, es decir, los inmigrantes activos regularizados, o bien se destaquen los inmigrantes residentes que continuaron indocumentados” (Torres, 2005).

Tal y como se dedujo anteriormente (ver nota 10), el número de indocumentados extracomunitarios activos era de 822.911 inmigrantes. Dado que en el proceso de normalización fueron resueltas favorablemente 566.589 autorizaciones iniciales los inmigrantes extracomunitarios indocumentados activos no regularizados fueron 256.322, que representa un 31% de los previstos inicialmente.

Este análisis indica que el proceso supuso un afloramiento de casi el 70% de los casos de economía sumergida previsto inicialmente, por lo que se trató del mayor proceso de regularización de inmigrantes realizado no sólo en España, sino en Europa Occidental.

Por lo que se refiere a los que se quedaron fuera, una parte importante de los menores de 16 años indocumentados pudieron ser regularizados por reagrupación familiar con los normalizados, al igual que los cónyuges. Para el resto de situaciones, las únicas vías previstas para regularizarse eran el llamado arraigo laboral y el arraigo social.

Reagrupaciones Familiares generadas por el Proceso

La variación interanual de las resoluciones de reagrupación familiar producidas desde 2005 (tabla 7), muestra que en 2006 y 2007 hubo un incremento del 23% y el 34% respectivamente y en 2008 y 2009 un descenso del 28% y 34% respectivamente.

TABLA 7

Variación interanual de resoluciones de Reagrupación Familiar

	2005	2006	2007	2008	2009
Expedientes resueltos de Reagrupación Familiar	77.636	95.164	127.248	91.345	60.472
Incremento respecto al año anterior		23%	34%	-28%	-34%

Fuente: Datos de Aplicación de Gestión y Tramitación de Expedientes de Extranjería del Ministerio de la Presidencia (25/05/2010).

El incremento de solicitudes de reagrupación familiar en los primeros años inmediatamente posteriores al proceso de regularización del 2005 fue muy inferior al esperado, pues, a lo sumo¹⁵, el 17% de los inmigrantes regularizados reagruparon algún familiar en 2006, porcentaje que ascendió al 23% en 2007.

El descenso tan notable de las reagrupaciones en 2008 y 2009 puede perfectamente atribuirse a la reciente crisis económica y el descenso en las renovaciones del propio proceso de normalización.

¹⁵ El dato de reagrupación familiar es referido a todos los reagrupados ese año, no exclusivamente a aquellos cuyo reagrupamiento proviene del proceso de regularización de 2005.

4.2. Análisis de los planes de retorno

El Plan de Retorno Voluntario (Real Decreto 1800/2008; Real Decreto-Ley 4/2008) para trabajadores extranjeros no comunitarios desempleados, permite el abono acumulado y de forma anticipada de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores extranjeros no comunitarios que retornen voluntariamente a sus países de origen¹⁶.

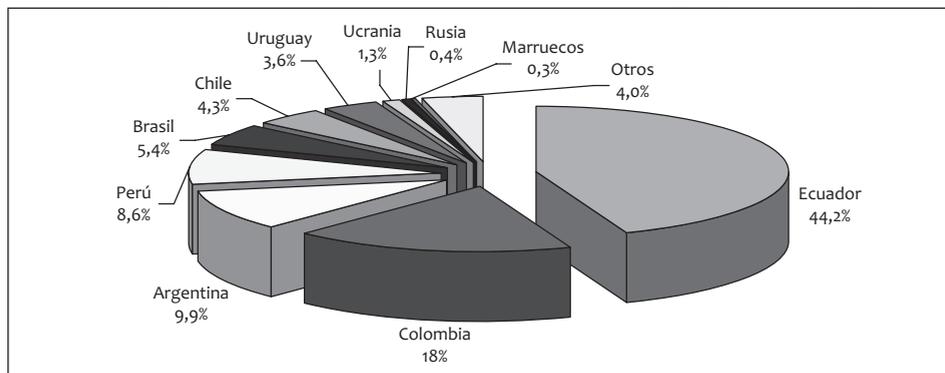
Durante el primer año de vigencia, hasta noviembre de 2009 (Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2009), se han acogido a este programa 6.399 extranjeros. Junto a los trabajadores desempleados, también sus familias han podido beneficiarse del Plan de Retorno Voluntario, y en este caso, 1.581 familiares han acompañado al titular del derecho, en el retorno a su país.

Una parte de los trabajadores desempleados beneficiarios del programa han recibido ayudas para el viaje de retorno que consisten en la gestión y pago del billete de retorno al país de origen, tanto para los solicitantes como para sus familiares, y una ayuda de viaje para costear los desplazamientos en el país de origen. En el año 2009 se han beneficiado de estas ayudas 3.706 personas.

Los países latinoamericanos son los principales receptores de inmigrantes amparados en este Programa de Retorno Voluntario (gráfica 22). En particular, destacan Ecuador (44%) y Colombia (18%). A cierta distancia, Argentina (10%), Perú (9%) y Brasil (5%), y en menor medida, Chile (4%) y Uruguay (4%). Todos ellos, sumados, concentran casi el 94% del total de solicitudes recibidas.

GRÁFICO 21

Porcentaje de solicitudes del Plan de Retorno Voluntario por países de origen



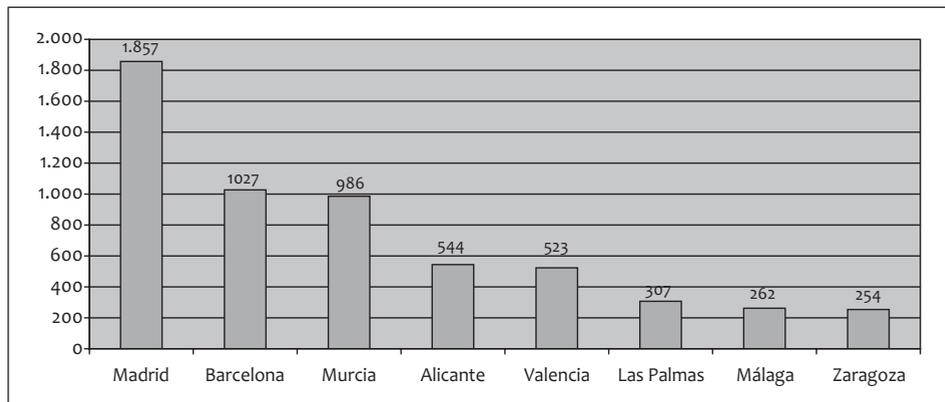
Fuente: Balance anual sobre el plan de retorno voluntario del Ministerio de Trabajo e Inmigración (11/11/2009).

¹⁶ La cuantía será el importe equivalente a la prestación por desempleo que el trabajador tuviera reconocido, o la cantidad que le quedara por recibir, si ya estaba percibiendo la prestación. Además, se podrán recibir ayudas complementarias para facilitar el viaje al país de origen. El abono se realiza en dos plazos: el 40% en España, una vez reconocido el derecho, y el 60% en el país de origen, entre los 30 y 90 días naturales desde la fecha del primer pago de la prestación. Transcurrido un periodo de 3 años, los trabajadores podrán solicitar la autorización para trabajar y residir en España. Y, de igual modo, tendrán derecho preferente para incorporarse al contingente anual de trabajadores extranjeros no comunitarios.

En lo que se refiere a las provincias de salida de los inmigrantes, destacan Madrid, Barcelona y Murcia.

GRÁFICO 22

Solicitudes del Plan de Retorno Voluntario por provincias



Fuente: Balance anual sobre el plan de retorno voluntario del Ministerio de Trabajo e Inmigración (11/11/2009).

Paralelamente al Programa de Retorno Voluntario, se da el Programa de Retorno Social que está destinado a paliar la difícil situación de aquellas personas que, debido a diferentes circunstancias, no desean continuar en nuestro país y carecen de los medios económicos para realizar el viaje a su país de origen¹⁷.

La evolución del Programa de Retorno Social desde el año 2003 hasta la actualidad muestra una evolución claramente positiva, con un aumento de número de retornados constante de año en año, (Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2009). Es en el periodo comprendido en los años 2008 y 2009 cuando el aumento en el número de retornados es mayor, suponiendo un incremento del 57%.

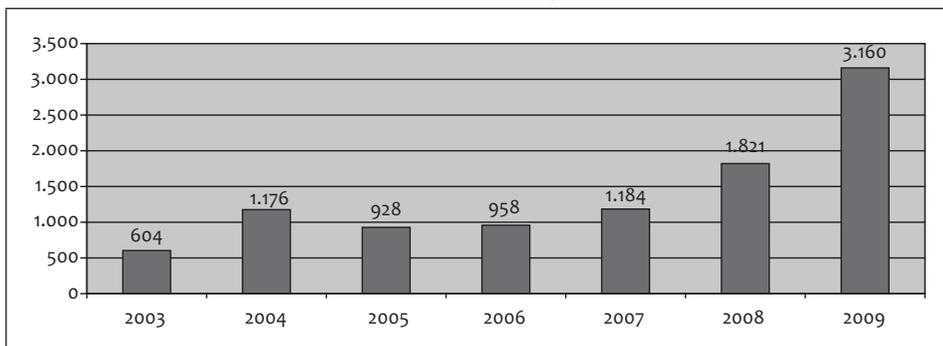
Hasta el 10 de noviembre de 2009, la Comunidad Autónoma desde la que más retorno social se ha dado, ha sido Madrid con 635 personas, seguida de Valencia con 600, Andalucía con 599, y Cataluña con 287 retornados. Estas cuatro comunidades absorben el 67% del total de los beneficiados por este programa.

¹⁷ Los beneficiarios, entre otros, pueden ser inmigrantes en situación irregular o con permisos de residencia y trabajo, y han de encontrarse en situación de falta de recursos económicos y vulnerabilidad social, y una permanencia en España no inferior a seis meses.

El programa incluye el pago del billete desde el lugar de residencia en España hasta el país de origen, gastos imprevistos de medicamentos u otros como acompañamiento, debidamente justificados, una provisión de ayuda económica del viaje de 50 euros por persona, y una ayuda para la reintegración en su país de 400 euros por persona, hasta un máximo de 1.600 euros por unidad familiar.

GRÁFICO 23

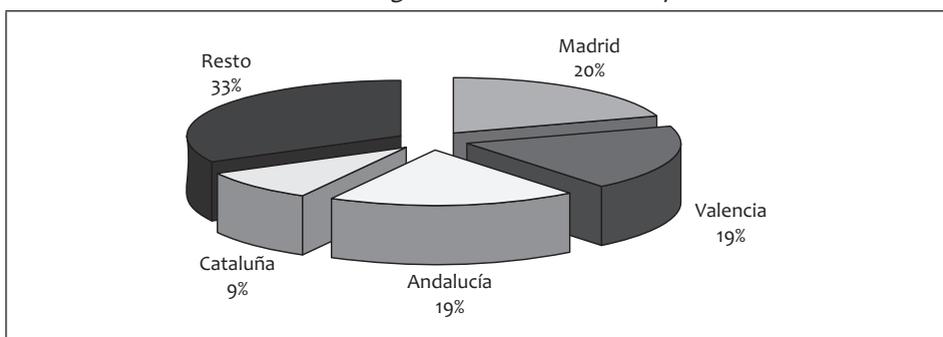
Evolución anual de solicitudes del Programa de Retorno Social



Fuente: Balance anual sobre el programa de retorno social del Ministerio de Trabajo e Inmigración (11/11/2009).

GRÁFICO 24

Solicitudes del Programa de Retorno Social por CCAA



Fuente: Balance anual sobre el programa de retorno social del Ministerio de Trabajo e Inmigración (11/11/2009).

En cuanto al país de origen de los retornados, Bolivia es el lugar al que han viajado más personas, 805, seguido de Argentina con 504 y Brasil con 413.

Por tanto, la posibilidad de retorno al país de origen se ha convertido en una opción real para muchos inmigrantes, y el Programa de Retorno Social está facilitando esta opción voluntaria, resultando funcional a las necesidades de las personas que más lo necesitan.

Si sumamos durante el año 2009 los beneficiarios del Plan de Retorno Voluntario y el Programa de Retorno Social, podemos hablar de unas 9.559 beneficiarios directos.

Dado que en el año 2005 se concedieron 447.432 autorizaciones iniciales de residencia y trabajo debidas al proceso de regularización (quitando los ciudadanos búlgaros y rumanos), de las cuales en segunda renovación sólo se renovaron 297.070, esto quiere decir que, en principio, 150.362 extranjeros volvieron a quedar en situación irregular.

Si suponemos que parte de estos extranjeros son los que se han acogido a los planes de retorno voluntario, supondría que el 6,4% de los extranjeros que no pudieron llevar a cabo la segunda renovación de su autorización obtenida en el proceso de regularización, se han beneficiado de una ayuda para volver a sus países de origen.

Los datos cuantitativos alcanzados hasta la fecha con el Programa de Retorno, ponen de manifiesto que no se ha alcanzado el 10% de acogida al programa esperado en un principio por el Gobierno.

5. CONCLUSIONES

No hay que olvidar que la inmigración es hoy un fenómeno estructural más que coyuntural, que juega un papel fundamental en nuestro crecimiento económico y en la sostenibilidad de nuestro modelo social.

El mercado de trabajo irregular es el verdadero imán de la inmigración irregular, pues los trabajadores extranjeros encuentran generalmente trabajo en la economía sumergida, por tanto, si se desea reducir la inmigración ilegal, habría que controlar la contratación ilegal (Carrasco, 1998).

La mejora de los controles exteriores y la presión sobre los flujos clandestinos no han podido evitar la presencia de extranjeros irregulares y mantener un número elevado de inmigrantes ilegales es socialmente negativo, por lo que los gobiernos tratan de controlar el porcentaje de ilegales mediante procedimientos de regularización.

Los procesos de regularización, plantean en general aspectos positivos y negativos: por un lado ayudan a reducir la economía sumergida y a cubrir en el mercado puestos de trabajo de difícil ocupación, son favorables para la integración del inmigrante pues reducen la explotación laboral y la exclusión social, permiten a los Estados tener un panorama de quién está en su territorio y aumentan los ingresos públicos mediante el pago de impuestos y Seguridad Social, además de contribuir al desarrollo en los países de origen de los extranjeros, por las remesas de divisas enviadas. Como contraparte, los procesos de regularización pueden estimular la inmigración ilegal, y la población inmigrante incrementa el gasto social. El proceso además puede suponer simplemente una solución a corto plazo si no se consigue mantener la autorización de trabajo con el tiempo, volviendo nuevamente a la situación de irregularidad.

Respecto al proceso de normalización de 2005, los principales objetivos se orientaron a la regularización e integración de aquellos extranjeros que residían en nues-

tro país y se encontraban trabajando de forma irregular, por lo que no gozaban de sus derechos como trabajadores ni contribuían a la Seguridad Social.

La gestión del proceso fue un éxito gracias al Convenio de Colaboración que la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración suscribió con otros Órganos de la Administración, y permitió que prácticamente el total de las solicitudes fueran resueltas en fecha.

El proceso se dirigió a los inmigrantes extracomunitarios indocumentados en activo, de los cuales se regularizaron el 70%, pero dejó fuera a quienes por su edad, o situación personal y social, no desarrollaban una actividad económica por cuenta ajena. Sin embargo, permitió la regularización de miles de trabajadores extranjeros que se encontraban en España en situación irregular y la posterior reagrupación de sus familiares en porcentajes poco significativos.

Las principales causas de resolución desfavorable en las autorizaciones iniciales fueron debidas al incumplimiento de los requisitos que establecía la legislación (principalmente el de empadronamiento), aunque este porcentaje representó escasamente el 8% del total de las resoluciones.

El total de ingresos por cotizaciones a la Seguridad Social fue estimado en 93.345.503 euros/mes, que sumados a los 92.859.672 euros que se ingresaron por tasas, supuso una buena contribución a las arcas del Estado.

Uno de los objetivos de las políticas de inmigración era cubrir con trabajadores extranjeros aquellos puestos de trabajo para los que no existían trabajadores nacionales (principalmente vía contingente). Muchos de estos trabajadores, una vez finalizados sus contratos, no retornaron a sus países de origen, permaneciendo en España de forma irregular. De ahí que el crecimiento de la inmigración en los últimos años, se ha distribuido de forma desigual en el territorio nacional, dirigiéndose hacia aquellas zonas con mayores posibilidades de trabajo poco cualificado como Madrid, Cataluña, Comunidad Valenciana y Murcia, que recibieron el mayor número de solicitudes del proceso de normalización.

Más de la mitad de las autorizaciones iniciales concedidas en el proceso de regularización respondieron precisamente a los sectores demandantes de mano de obra más desregularizados, como el servicio doméstico y la construcción, seguidos de la agricultura y la hostelería.

Sin embargo, el bajo porcentaje de las renovaciones en el servicio doméstico y la agricultura, indica que los inmigrantes en estos sectores, una vez obtenido los permisos de residencia y trabajo, se derivan hacia otros sectores más atractivos como la Administración Pública y Defensa, que mostraron un mayor número de autorizaciones de renovación que de autorizaciones iniciales.

Dado que el proceso buscaba una solución que no fuera temporal y evitara la vuelta a la irregularidad en el momento de solicitar la renovación, se vinculó la concesión de la autorización a la existencia de un contrato de trabajo. De hecho, del proceso de regularización de 2005, en 2008 se renovaron un 66% de las autorizaciones, dado que las principales causas de resolución desfavorable estuvieron relacionadas con la pérdida de empleo, claramente afectada por la crisis económica del momento.

La mitad de las autorizaciones iniciales concedidas fueron a inmigrantes que procedían del continente americano, a pesar de que en procesos de regularización anteriores, la mayor parte de los inmigrantes regularizados procedían de Marruecos.

Los inmigrantes latinoamericanos también fueron los que más renovaciones realizaron, indicando una mayor capacidad de integración y permanencia en el mercado laboral.

De los extranjeros que quedaron en situación irregular (unos 150.000), el 6,4% se han acogido voluntariamente a programas de ayuda del Gobierno para el retorno a sus países de origen.

La valoración por tanto del proceso de regularización de 2005 como política pública resulta positiva dado que permitió, a corto plazo, el afloramiento de más de medio millón de trabajadores de economía sumergida, de los cuales, las dos terceras partes, han mantenido su empleo hasta la actualidad a pesar de la crisis económica de los últimos años.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

Aguilera Izquierdo, R. (2006), "El acceso de los inmigrantes irregulares al mercado de trabajo: Los procesos de regularización extraordinaria y el arraigo social y laboral", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 63: 175-196.

Carrasco Carpio, C. (1998), "Economía sumergida y trabajador inmigrante", *Instituto para el Estudio de la Migraciones de la Universidad de Comillas* (Madrid) 4: 9-33.

Dirección General de Inmigración. Dirección General de la Tesorería de la Seguridad Social. Dirección General de Recursos Humanos, Programación Económica y Administración Periférica del Ministerio de Administraciones Públicas (2006), "*Premio ciudadanía a las buenas prácticas 2006: Proceso de Normalización de trabajadores extranjeros y alta en la seguridad social*". En línea: <http://www.aeval.es/comun/pdf/calidad/Red_extranjeros.pdf> (consulta: 15 diciembre 2009).

Finotelli, C. (2007), "Italia, España y el modelo migratorio mediterráneo en el siglo XXI". *Análisis del Real Instituto Elcano* (ARI) 58. En línea: <<http://www.realinstituto>

- toelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/demografia+y+poblacion/ari+58-2007> (consulta: 16 diciembre 2009).
- Garcialoro, G. (2008), “Los ejes de la Política Migratoria en la Unión Europea”. *Papeles del Este*, 17: 21-38.
- Kostova Karaboytcheva, M. (2006), “Una evaluación del último proceso de regularización de trabajadores extranjeros en España (febrero-mayo de 2005). Un año después”, *Real Instituto Elcano. Área: Demografía, Población y Migraciones Internacionales* - Documentos de Trabajo, 15: 1-25.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2005), “Proceso de Normalización de trabajadores extranjeros”. En línea: <<http://www.tt.mtin.es/periodico/inmigracion/200601/Norma%2030-12-05.pdf>> (consulta: 20 diciembre 2009).
- Ministerio de Trabajo e Inmigración (2009), “Balance anual sobre el Plan de Retorno Voluntario para trabajadores extranjeros no comunitarios desempleados”. En línea: <http://extranjeros.mtin.es/es/Actualidad/contenido_0028.html> <<http://extranjeros.mtas.es/es/Actualidad/documentos/BalanceRetornoVoluntario.pdf>> (consulta: 18 noviembre 2009).
- Ministerio de Trabajo e Inmigración (2009), “Balance anual sobre el Programa de Retorno Social”. En línea: <http://extranjeros.mtin.es/es/Actualidad/contenido_0028.html> <<http://extranjeros.mtas.es/es/Actualidad/documentos/BalanceRetornoVoluntario.pdf>> (consulta: 18 noviembre 2009).
- ONU (1948), “Declaración Universal de los Derechos Humanos”. Artículo 13. En línea: <<http://www.un.org/es/documents/udhr/index.shtml#ap>> (consulta: 17 diciembre 2009).
- Pajares, M. (2009), “Inmigración y mercado de trabajo”. Ministerio de Trabajo e Inmigración *Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración*, 21: 1-218. En línea: <http://extranjeros.mtin.es/es/ObservatorioPermanenteInmigracion/Publicaciones/archivos/Inmigracixn_y_mercado_de_trabajo_Informe_2009.pdf> (consulta: 17 marzo 2010).
- Pereda, C.; Actis, W. y de Prada, M. A. (2001), “Política Migratoria Española en el Marco Europeo”. *Meeting internazionale di Loreto*, 4. En línea: <<http://www.mono-grafias.com/trabajos32/politica-migratoria-espanola-marco-europeo/politica-migratoria-espanola-marco-europeo.shtml>> (consulta: 18 marzo 2010).
- Sandell, R. (2005) “La búsqueda española de una inmigración regular”. *Real Instituto Elcano. Área de Demografía, Población y Migraciones Internacionales*. ARI 64-2005. En línea: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/demografia+y+poblacion/ari+64-2005> (consulta: 18 enero 2010).
- Torres, F. (2005), “La regularización extraordinaria. Luces y sombras”. *Página Abierta*, 160. En línea: <<http://www.pensamientocritico.org/frantoro605.htm>> (consulta: 15 enero 2010).
- Vacas Fernández, F. (2007), “Los tratados bilaterales adoptados por España para regular y ordenar los flujos migratorios: contexto, marco jurídico y contenido”. *Universidad Carlos III de Madrid. Departamento de Derecho Internacional. Eclesiástico y Filosofía del Derecho*. Madrid: Dykinson.

Textos legales

- Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (*BOE* de 12 de enero de 2000: 1139-1150).
- Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (*BOE* de 23 de diciembre de 2000 sección 1: 45508-45522).
- Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (*BOE* de 7 de enero de 2005 sección 1: 485-539).
- Orden PRE/140/2005, de 2 de febrero, por la que se desarrolla el procedimiento aplicable al proceso de normalización previsto en la disposición transitoria tercera del Real Decreto 2393/ 2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (*BOE* de 3 de febrero de 2005 sección 1: 3709-3723).
- Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (*BOE* de 28 de febrero de 2007 sección 1: 8558-8566).
- Instrucción DGI/SGRJ/03/2007, de 22 de marzo de 2007, de la Dirección General de Inmigración del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, relativas al Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo. En línea: <<http://sie.fer.es/recursos/richlmg/doc/4862/Instrucciones%20DGI.pdf>> (Consulta 19 de noviembre de 2009).
- Real Decreto-Ley 4/2008, de 19 de septiembre, sobre abono acumulado y de forma anticipada de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores extranjeros no comunitarios que retornen voluntariamente a sus países de origen (*BOE* de 20 de septiembre de 2008 sección 1: 38377-38378).
- Real Decreto 1800/2008, de 3 de noviembre, por el que se desarrolla el Real Decreto-Ley 4/2008, de 19 de septiembre, sobre abono acumulado y de forma anticipada de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores extranjeros no comunitarios que retornen voluntariamente a sus países de origen (*BOE* de 11 de noviembre de 2008 sección 1: 44727-44729).

Recibido: 26 de marzo de 2010

Aceptado: 31 de mayo de 2010

¿Participar para transformar? La experiencia de los Presupuestos Participativos en la provincia de Barcelona¹

Ismael Blanco

Universitat Pompeu Fabra

ismael.blanco@upt.edu

Marta Ballester

Universitat de Barcelona

martaballesterfrago@hotmail.com

Resumen

¿Qué cabe esperar de los procesos de participación ciudadana en las políticas públicas locales?, ¿Es razonable esperar transformaciones políticas significativas? En este artículo se identifican aquellas condiciones que, a nivel teórico, podemos prever que determinen la capacidad transformadora de la participación ciudadana. Esta discusión teórica da lugar a un marco de evaluación de las prácticas de participación que se aplica al análisis de las 11 experiencias vigentes de presupuestos participativos en la provincia de Barcelona. El análisis pone en evidencia los límites de este tipo de prácticas de participación, los cuales están relacionados con tres factores principales: su posición institucional periférica; el escaso margen de decisión que se concede a la ciudadanía; y la escasa movilización social. Sin embargo, los casos analizados obtienen buenos resultados en dos aspectos importantes: el impacto de las propuestas ciudadanas en la toma de decisiones públicas y la transformación de las actitudes políticas, técnicas y ciudadanas hacia la participación. El marco de evaluación propuesto nos ayuda a identificar ámbitos críticos de mejora de los procesos participativos y de fortalecimiento de su capacidad transformadora.

Palabras clave

Participación ciudadana, presupuestos participativos, políticas públicas locales, transformación política.

Modification through participation? Participatory budgeting practice in Barcelona

Abstract

What can we expect from citizen participation processes in local policymaking? Is it reasonable to expect significant political transformations? In this article, we identify the conditions that theoretically determine the transformation capacity of citizen participation. Such theoretical discussion gives place to a framework for the assessment of participative practices, which we use to analyse 11 cases of participatory budgeting in the province of Barcelona. The analysis puts in evidence the limits of this kind of participative practices, which are linked to three main factors: their peripheral institutional position; the scarce decision margin that is given to the citizens; and the lack of social mobilization. However, the cases analysed reach a good performance in two important aspects: the impact of citizens' proposals on public decision-taking and the transformation of the attitudes of local authorities, the public employees and the citizens themselves towards public participation. The assessment framework proposed helps us to identify critical aspects for the improvement and the strengthening of the transformation capacity of participative processes.

Key words

Citizen participation, participatory budgeting, local public policies, political transformation.

¹ Este artículo es fruto del trabajo colectivo realizado en el marco del Grupo de Aprendizaje en Presupuestos Participativos promovido por la Oficina de Participación Ciudadana (OPC) del Área de Igualdad y Ciudadanía de la Diputación de Barcelona. Los autores del artículo quieren agradecer a los integrantes de este Grupo su participación activa, aportando valiosísimas informaciones y reflexiones de las que se alimenta este artículo. También quieren agradecer los comentarios críticos de Guida Obrador y de Laura Giménez (OPC), así como de los dos evaluadores anónimos.

1. INTRODUCCIÓN

A lo largo de los últimos años, hemos asistido a una eclosión de experiencias de participación ciudadana en las políticas públicas, particularmente (aunque no exclusivamente) en el ámbito local. Sin duda, la elaboración participativa de las políticas locales continúa siendo la excepción y no la regla, aunque disponemos de evidencias empíricas que nos permiten constatar no sólo un incremento significativo de las prácticas locales de participación ciudadana, sino también una creciente preocupación por la innovación metodológica (Font, 2001; Del Pino y Colina, 2003).

Entre la gran diversidad de experiencias participativas impulsadas en estos últimos años, cabe destacar los denominados Presupuestos Participativos. Existen distintas razones para considerarlos como uno de los dispositivos participativos más emblemáticos: la gran proyección internacional que han adquirido las experiencias brasileñas; la incidencia directa de estos procesos participativos sobre las finanzas municipales; y el hecho que las propuestas formuladas por la ciudadanía en estos espacios participativos tengan impactos claros y tangibles, fácilmente observables en la configuración de los pueblos y ciudades.

En Brasil, se cuentan más de 200 experiencias de Presupuesto Participativo a nivel municipal (Avritzer y Navarro, 2003). Experiencias como las de Porto Alegre, Belo Horizonte o Recife, además, han servido como referente para muchas otras ciudades del Cono Sur. También en Europa empezaron a llegar las primeras experiencias de Presupuestos Participativos a finales de los años 90. Una investigación realizada en 2005 contaba por aquel entonces 55 experiencias en Europa, el 25% de las cuales se estaban desarrollando en España (Sintomer *et al.*, 2008). Ganuza y Gómez (2008) identificaron 22 casos en España con anterioridad a las elecciones municipales de 2007. En el estudio que aquí presentamos, identificamos 11 experiencias entre los 311 municipios de la provincia de Barcelona, algunas de las cuales, a pesar de ser vigentes, no habían sido detectadas por los estudios que acabamos de citar.

¿Qué cabe esperar de este tipo de prácticas de participación ciudadana? ¿Es razonable esperar de ellas efectos transformadores significativos? Creemos que en la literatura sobre mecanismos de participación ciudadana han predominado las visiones optimistas. Algunos, por ejemplo, han defendido la participación como un instrumento de combate a la desafección democrática (Dalton, 2004); otros han observado en este tipo de prácticas una oportunidad para contrarrestar la crisis del capital social (Putnam, 2002); también se ha argumentado la participación como vía de mejora de la eficiencia y la equidad las políticas públicas (Fung, 2004; Wainwright, 2006); e, incluso, particularmente en el contexto latinoamericano, como estrategia de empoderamiento político de los sectores sociales más desfavorecidos (Abers, 2001; Nylen, 2002).

En este artículo sostenemos que, en realidad, la capacidad transformadora de las prácticas de democracia participativa a nivel local depende del cumplimiento de una serie de condiciones previas, las cuales están relacionadas con lo que la literatura re-

cienta sobre evaluación de la participación ha identificado como “criterios de calidad participativa” (Parés, 2009; Papadopoulos y Warin, 2007; Font y Blanco, 2006). Concretamente, entendemos que el poder transformador de las prácticas de participación ciudadana depende de: a) La existencia de un liderazgo político fuerte y la asunción transversal de la participación dentro de los aparatos administrativos municipales; b) La amplitud de los márgenes de decisión de la ciudadanía; c) La visibilidad y el conocimiento de los espacios participativos por parte de la población, así como su capacidad de movilización y su representatividad social; d) La evidencia de impactos sobre las decisiones públicas; y e) el cambio en las actitudes políticas de los actores involucrados (concejales, técnicos municipales, asociaciones y los propios participantes).

Tomando como base de estudio las 11 experiencias vigentes de Presupuesto Participativo en la provincia de Barcelona, el artículo que aquí presentamos persigue cinco grandes objetivos. Primero, ofrecer un marco interpretativo sobre las condiciones que fortalecen los impactos de la participación. Segundo, describir las experiencias de Presupuestos Participativos en Barcelona y, de este modo, contribuir a la sistematización del conocimiento sobre este tipo de prácticas participativas en España. Tercero, testar el alcance y los impactos de este tipo de prácticas de participación a partir de los parámetros señalados. Cuarto, observar la incidencia de factores como el tamaño de los municipios o la correlación local de fuerzas políticas en la variabilidad de las experiencias participativas. Y quinto, contribuir a la reflexión sobre las perspectivas políticas de las prácticas locales de participación ciudadana sobre la base de las evidencias empíricas obtenidas.

Empezamos haciendo una justificación teórica de los parámetros de evaluación propuestos. A continuación, explicamos resumidamente el origen y la metodología del estudio del que parte este artículo. Seguidamente, realizamos una descripción de las experiencias de Presupuestos Participativos en Barcelona. A continuación, evaluamos estas experiencias a partir de los criterios que acabamos de mencionar. Y por último, cerramos el artículo con una síntesis de resultados y con unas conclusiones.

2. CONDICIONES PARA UNA PARTICIPACIÓN TRANSFORMADORA

Como decíamos en la introducción, la literatura sobre mecanismos de participación ciudadana en las políticas públicas ha tendido hacia una visión optimista sobre los efectos transformadores que ésta puede llegar a generar. La conciencia de los problemas contemporáneos de la democracia liberal-representativa y la preferencia política por una democracia más participativa son la base, más o menos explícita, de tal actitud intelectual.

Tal como indican Barnes *et al.* (2007) es importante reconocer que los discursos que sustentan la expansión de los mecanismos participativos en las políticas públicas son en realidad diversos, y a menudo contradictorios. Sin embargo, es posible identificar algunas expectativas compartidas. La primera hace referencia a la posibilidad de

combatir, a través de las prácticas de participación ciudadana, la desafección democrática y la crisis de capital social que subyace en ella. Para Dalton (2004) por ejemplo, este tipo de mecanismos participativos encajan con una ciudadanía cada vez más sofisticada políticamente, con mayores recursos informativos y cognitivos, más especializada en sus intereses temáticos y menos confiada en la capacidad representativa de los partidos políticos o de las instituciones tradicionales. Putnam (2002) incluye este tipo de mecanismos participativos a nivel local dentro de su paquete de medidas “para capitalistas sociales”, esperando que puedan contribuir a estimular el interés de la ciudadanía por los asuntos colectivos, reforzar su identificación con la comunidad, y alimentar su sentido de confianza y de reciprocidad con los otros.

Otro de los grandes motivos esgrimidos a favor de la participación ciudadana se refiere a la necesidad de repensar las formas de gobierno ante la creciente complejidad de los problemas públicos (Clarke y Stewart, 1997; Christensen, 1999). Transformaciones estructurales como la globalización económica, la creciente volatilidad de los mercados laborales, la erosión de los lazos familiares tradicionales, la individualización, o la proliferación de nuevos elementos de identidad y de nuevas formas de acción colectiva se proyectan con fuerza sobre el ámbito local, conllevando mayor fragmentación y mayores incertidumbres. La literatura ha señalado en este sentido como, en contra del credo tecnocrático tradicional, la participación ciudadana no sólo no es un elemento que necesariamente reste eficiencia a los procesos de decisión sino que, al contrario, puede convertirse en un poderoso elemento de mejora de las políticas. Particularmente ante problemas complejos, nos dicen algunos autores, la participación ciudadana puede contribuir al enriquecimiento de la capacidad de diagnóstico de los problemas colectivos, alimentar la creatividad y la innovación política, generar soluciones de equilibrio entre intereses contrapuestos, estimular el sentido de corresponsabilidad de los actores con la implementación de las decisiones y, en último término, gestionar conflictos que de otra forma podrían derivar en un enquistamiento de la toma de decisiones.

Incluso, algunos autores han insistido en el potencial de la participación ciudadana en tanto que estrategia de *empoderamiento e inclusión social de los colectivos sociales más desfavorecidos*. Se trata de un argumento mucho más extendido en América Latina que en Europa, quizás con la excepción británica, donde se manifiesta una gran preocupación por los efectos particularmente negativos de la erosión del capital social en las comunidades más desfavorecidas (Smith *et al.*, 2007). El argumento, en cambio, toma tintes políticamente más radicales en países latinoamericanos como Brasil, donde organizaciones como el Partido de los Trabajadores defienden la participación popular no sólo como una vía para transformar los procedimientos democráticos, sino sobretodo, como una vía para dar voz a los “sin voz”, empoderando políticamente los sectores más desfavorecidos frente a unas instituciones representativas que se consideran contaminadas por la influencia desproporcionada de las élites económicas (Nylen, 2002; Baiocchi, 2003).

Pero, ¿qué condiciones deberían cumplir los mecanismos participativos para lograr tales efectos? En parte, esta pregunta ha sido abordada por la literatura reciente

sobre evaluación de la “calidad participativa” (Parés, 2009; Papadopoulos y Warin, 2007; Font y Blanco, 2006), aunque se trata de una corriente más preocupada por las características procedimentales que confieren legitimidad democrática a los procesos participativos que por sus efectos o sus consecuencias. Y sin embargo, en diálogo con ella podemos identificar una serie de condiciones que, a nivel teórico, podemos prever que refuercen el alcance transformador de las prácticas de participación.

La primera de ellas se refiere al *liderazgo político*, que debe ser fuerte y generalizado dentro de la estructura de gobierno municipal. Junto con Haus *et al.* (2005), entendemos que un liderazgo político fuerte no debería ser contradictorio con los procesos participativos, siempre y cuando no se confunda con el intervencionismo o la voluntad de ejercer un rígido control sobre las dinámicas participativas. Por el contrario, el liderazgo político debe permitir que el proceso participativo ocupe una posición importante dentro de la estructura de gobierno, comprometiendo a aquellos agentes político-administrativos que tienen recursos clave como información, conocimiento experto, competencia política o recursos financieros. En negativo, la ausencia de liderazgo político o de implicación por parte de las áreas de gobierno clave puede condenar a los procesos participativos a ocupar una posición periférica en el proceso cotidiano de elaboración de las políticas.

La segunda condición se refiere a la *amplitud de los márgenes de decisión ciudadana*. Básicamente, entendemos como tal la capacidad de la ciudadanía de incidir en los múltiples aspectos que en cualquier campo de política pública acostumbran a estar íntimamente interrelacionados. Los márgenes de decisión de la ciudadanía son estrechos cuando sólo se le permite posicionarse sobre aspectos muy concretos de una determinada problemática, excluyéndose del debate otros aspectos que, objetivamente, tienen una incidencia clara sobre la problemática concreta que se está abordando. Por el contrario, los márgenes de decisión ciudadana son amplios cuando la ciudadanía puede discutir la problemática en cuestión desde una perspectiva integral. Así entendida, la literatura demuestra que una de las grandes contribuciones que puede hacer la participación ciudadana a los procesos de elaboración de las políticas públicas es promover miradas holísticas a los problemas colectivos, superando las rígidas segmentaciones de los problemas que establecen las estructuras burocráticas tradicionales (Wagenaar, 2007).

La tercera condición se refiere a la *visibilidad* y a la *capacidad de movilización* de los procesos participativos. Tal como advierten Font y Blanco (2006), cabe distinguir, dentro de esta dimensión, entre varios sub-criterios: el primero y más elemental sería el de la *extensión*, en el sentido de “cantidad de participantes”; el segundo sería el del *pluralismo*, en referencia a la diversidad de intereses grupales y organizativos representados en el proceso; el tercero sería el de la *representatividad* sociodemográfica de los participantes, es decir, la similitud entre el perfil de éstos y la población a la que pertenecen; y el último haría referencia a la *visibilidad* de la participación entre el conjunto de la población. Los efectos educativos de la participación, por ejemplo, serán inevitablemente muy limitados si los procesos participativos no consiguen ir más allá de las elites participativas habituales y si, al mismo tiempo, la gran mayoría de la pobla-

ción desconoce su existencia. La contribución de los procesos participativos a la calidad de las políticas puede verse mermada por la ausencia de ciertos colectivos con intereses y con información relevante para el tema que se debate. Por último, difícilmente la participación puede ser socialmente transformadora si sistemáticamente excluye a los colectivos sociales más desfavorecidos, como los inmigrantes.

La cuarta condición se refiere al *impacto de las propuestas ciudadanas en las decisiones públicas*. Sin pretender que la participación ciudadana implique dejación de responsabilidades políticas por parte de los gobiernos, entendemos que difícilmente ésta puede llegar a tener efectos transformadores significativos si los impactos en las decisiones son nulos o muy débiles. Desde que Arnstein (1969) propusiera su clásica escalera de la participación, en la literatura se han propuesto múltiples tipologías participativas en función del grado de autoridad o poder de los procesos participativos. Fung (2006: 68-60), por ejemplo, ha distinguido recientemente entre cinco grandes modos de participación en función de esta dimensión (aunque, como muchos otros autores, reconoce que ésta no es la única dimensión importante en el momento de establecer tipos participativos):

- 1) aquellos en los que los ciudadanos sólo pueden aspirar a obtener *beneficios personales* (información, relaciones sociales, la satisfacción de haber cumplido un deber cívico...);
- 2) aquellos en los que la participación ejerce una *influencia comunicativa* sobre las autoridades públicas;
- 3) los que están específicamente diseñados para el *consejo y la consulta*;
- 4) los que generan estructuras de *co-gobernanza* para el diseño y/o el despliegue de planes y políticas; y
- 5) los que permiten a la ciudadanía ejercer una *autoridad directa* sobre las decisiones o los recursos públicos.

Tal como reconoce el mismo autor, ascender en esta escala participativa no implica necesariamente que las decisiones que se deriven de la participación sean mejores o más justas socialmente, pero en todo caso sí que es una condición que favorece el sentido de empoderamiento político entre la ciudadanía y la relevancia de la participación en las políticas.

Por último, el *cambio cultural* nos parece no sólo una de las posibles consecuencias de los procesos participativos, sino también uno de los requisitos necesarios para que éstos puedan llegar a tener efectos transformadores significativos. Entendemos que este cambio cultural debe producirse en tres niveles: en un nivel político, el reto es transitar desde una cultura del monopolio representativo a una cultura del diálogo y la corresponsabilidad para con la ciudadanía (Subirats, 2003); en un nivel administrativo, el reto consiste en avanzar desde una mentalidad burocrática basada en la lógica del

“cada uno hace lo que le toca” hacia una mentalidad pos-burocrática basada en el “entre todos debemos hacerlo todo” (Brugué, 2004); y por último, en el nivel ciudadano, el reto es superar la cultura de la pasividad y de la delegación, particularmente extendida en el contexto actual de desafección democrática. Los efectos transformadores de los procesos participativos se ven altamente limitados cuando chocan con ciertas tradiciones culturales contrarias a la participación, sin lograr modificarlas significativamente.

3. METODOLOGÍA DEL ESTUDIO

El estudio que aquí presentamos fue el resultado de una iniciativa de la Oficina de Participación Ciudadana (OPC) del Área de Igualdad y Ciudadanía de la Diputación de Barcelona, quien en 2008 decidió impulsar un Grupo de Aprendizaje sobre Presupuestos Participativos. El proceso de constitución y dinamización del Grupo de Aprendizaje no estaba pensado para evaluar sistemáticamente los impactos de los Presupuestos Participativos o sus efectos transformadores, pero sí nos aportó abundante información sobre las principales características de estos procesos, lo cual nos permite calibrar el alcance de estas experiencias en su contexto local e inferir, a partir de los argumentos teóricos presentados, su potencial transformador.

La dinamización de este Grupo de Aprendizaje fue encargada a los autores de este artículo, quienes diseñamos y ejecutamos un proceso de trabajo estructurado en tres grandes etapas:

- Una primera etapa consistente en la elaboración de un informe preliminar sobre las experiencias de Presupuestos Participativos vigentes en la provincia. Este informe se basó en la realización de 30 entrevistas semi-estructuradas en profundidad con un representante político (concejal de participación ciudadana o similar), un técnico/a de participación ciudadana y un representante del tejido asociativo de cada municipio². También se realizó un extenso análisis documental a partir de la información disponible en los sitios Web municipales y de la documentación facilitada por los propios organizadores de cada proceso.
- Una segunda etapa de constitución y desarrollo del Grupo de Aprendizaje. Dicho Grupo lo conformaron representantes técnicos de los Ayuntamientos impulsores de los Presupuestos Participativos³, normalmente con el perfil de técnico/a de participación ciudadana. El Grupo celebró 6 sesiones de trabajo de 4 horas de duración. En cada una de ellas se abordó una temática concreta: a) experiencias internacionales de Presupuestos Participativos; b) liderazgos políticos, técnicos y sociales en los procesos de Presupuesto Participativo; c)

² En todos los casos, se escogió un miembro de una asociación que hubiera participado en la experiencia de los Presupuestos Participativos (y a poder ser en más de una edición), formando parte de la comisión de seguimiento o bien participando en las distintas fases del proceso.

³ Los municipios son: Arenys de Mar, Barberà del Vallès, Callús, Figaró-Montmany, Mataró, Mollet, Parets del Vallès, St. Sadurní d'Anoia, St. Andreu de la Barca, St. Boi de Llobregat, Terrassa.

metodologías de deliberación y de toma de decisiones; d) comunicación de procesos participativos y movilización ciudadana; y e) criterios de evaluación de la calidad participativa.

- Por último, sobre la base de la corrección y actualización de la información obtenida en la primera fase, y de las discusiones mantenidas a lo largo de las distintas sesiones del Grupo de Aprendizaje, se realizó un informe final que fue presentado en un acto público con los participantes en el Grupo y con representantes de otros Ayuntamientos interesados en impulsar una experiencia de Presupuestos Participativos en sus municipios. Dicho informe final es la base empírica desde la que se escribe este artículo.

4. PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN LA PROVINCIA DE BARCELONA: DESCRIPCIÓN BÁSICA

Contabilizamos 11 experiencias de Presupuestos Participativos vigentes en la provincia de Barcelona, la mayoría de las cuales fueron impulsadas en el mandato de 2003 a 2007 (Tabla 1)⁴.

TABLA 1

Presupuestos participativos en la provincia de Barcelona

Municipio	Año inicio
Arenys de Mar	2007
Barberà del Vallès	2004
Callús	2002
Figaró-Montmany	2005
Mataró	2004
Mollet	2004
Parets del Vallès	2005
St. Sadurní d'Anoia	2006
St. Andreu de la Barca	2005
St. Boi de Llobregat	2005
Terrassa	2005

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas

4 Cabe destacar que en Barcelona existieron otras experiencias de Presupuestos Participativos, impulsadas a principios del milenio y que hoy ya no tienen continuidad. Se trata de las experiencias de Rubí y de Sabadell. El hecho que no tuvieran continuidad responde a motivos diferentes en cada caso: en Rubí, IC-V perdió la mayoría en las elecciones municipales de 2003 y el nuevo partido mayoritario, el PSC, decidió no darle continuidad, después de haberse mostrado muy crítico con la experiencia impulsada por el gobierno anterior (Blanco, 2003); en el caso de Sabadell, existió un proceso de participación en los presupuestos municipales en el 2000, pero se trató de un proceso participativo único para toda la legislatura (Subirats *et al.*, 2001). En ambos municipios se han desarrollado nuevos procesos participativos en estos últimos años, aunque ninguno de ellos puede ser calificado como de Presupuesto Participativo.

Los criterios para la identificación de casos fueron bastante flexibles, en el sentido que aceptamos como Presupuestos Participativos todos aquellos procesos que los propios Ayuntamientos definen como tales, aunque las denominaciones de cada caso son muy variopintas. Es decir, todas las experiencias caben en la definición básica proporcionada por la Red Estatal por los Presupuestos Participativos, para quien “los Presupuestos Participativos son una herramienta de participación y gestión de la ciudad, mediante la cual la ciudadanía puede proponer y decidir sobre el destino de parte de los recursos municipales”⁵, aunque como veremos más abajo, algunas de ellas contienen algunas particularidades metodológicas que permitirían dudar sobre si cabe calificarlas o no como Presupuestos Participativos, como por ejemplo el hecho de que no se discuta explícitamente el costo de los proyectos propuestos ni su encaje en el presupuesto (Pires y Pineda, 2008).

A continuación, ofrecemos algunos detalles más sobre las características de los procesos analizados. Empezamos con una breve caracterización de los municipios donde se llevan a cabo los Presupuestos Participativos, para luego ahondar en la explicación de sus rasgos organizativos fundamentales.

Tipo de municipios

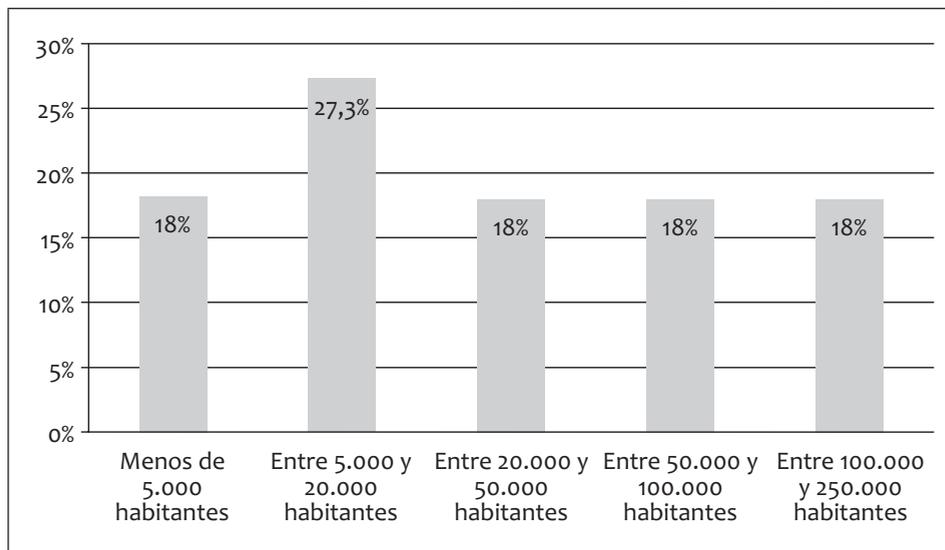
Los 11 municipios de la provincia de Barcelona con una experiencia vigente de Presupuesto Participativo son muy diversos desde el punto de vista de su tamaño (Tabla 2). En un extremo, municipios como El Figaró y Callús se sitúan alrededor de los 1.000 habitantes, mientras que en el otro, encontramos grandes municipios de la primera corona metropolitana de Barcelona como Terrassa (202.136 habitantes), Mataró (119.035 habitantes) y Sant Boi de Llobregat (80.727 habitantes). Cabe destacar, sin embargo, el peso significativo de los municipios pequeños, sobre todo si tenemos en cuenta que, a principios del milenio, los municipios más innovadores en términos de participación ciudadana en la provincia de Barcelona (y en el conjunto de Cataluña) fueron municipios grandes cercanos a Barcelona (como Rubí, Sant Feliu de Llobregat o El Prat de Llobregat) (Subirats *et al.*, 2001). La muestra de experiencias de Presupuestos Participativos con la que trabajamos, por lo tanto, ilustra una tendencia de expansión y diversificación territorial de las prácticas locales de innovación democrática en la provincia.

Si bien desde el punto de vista territorial se trata de municipios muy diversos, no podemos decir lo mismo, en cambio, con respecto a su orientación política (Tabla 2). La gran mayoría de municipios están gobernados por el *Partit dels Socialistes de Catalunya* (PSC), aunque, también en la mayoría de los casos, este partido gobierna en coalición con otras formaciones políticas, siendo la composición de estas coaliciones variable según los casos. Tal predominio de gobiernos socialistas en la mues-

⁵ Ver en: <<http://www.presupuestosparticipativos.com>>. Como se verá en la explicación de la metodología, no todas las experiencias cumplen con los criterios utilizados por esta Red

GRÁFICO 1

Tamaño de los municipios con Presupuestos Participativos (2007)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Idescat.

TABLA 2

Composición del gobierno en el mandato en que se impulsan los presupuestos participativos

Municipio	Coalición de gobierno (En negrita el partido principal)
Arenys de Mar	PSC – ERC – ICV
Barberà del Vallès	PSC – ICV – ERC
Callús	MAC – PSC
Figaró	CAF
Mataró	PSC – ICV – ERC
Mollet	PSC – ICV
Parets del Vallès	PSC – ICV
St. Sadurní d’Anoia	CIU – ERC – AMI
St. Andreu de la Barca	PSC
St. Boi de Llobregat	PSC – ICV
Terrassa	PSC – ICV – ERC

Fuente: Elaboración propia.

EXPERIENCIAS CASOS

tra responde, a nuestro entender, a dos fenómenos distintos: el primero, el propio predominio electoral del PSC en la provincia de Barcelona; el segundo, la influencia en este partido de la organización *Ciutadans pel Canvi*, quien ha protagonizado en estos últimos años la campaña pro-Presupuestos Participativos “*Els calers on calen*” (“El dinero donde es necesario”)⁶. *Iniciativa per Catalunya - Verds* (IC-V), quien a principios del milenio lideró buena parte de las experiencias de innovación democrática en los municipios catalanes (Subirats *et al.*, 2001), continúa teniendo una presencia significativa en las coaliciones de gobierno de los municipios barceloneses con presupuestos participativos. Cabe destacar, también, el peso de las candidaturas políticas independientes, particularmente en los municipios más pequeños (Callús, El Figaró y Sant Sadurní).

Las entrevistas realizadas nos permiten caracterizar someramente la composición y dinámica del tejido asociativo de estos municipios. Si bien el hecho de disponer sólo de impresiones al respecto no nos permite ahondar en el análisis comparado, sí podemos identificar una tendencia compartida en todos ellos: la mayoría de personas entrevistadas coincide en describir un panorama asociativo marcado por la fragmentación, la debilidad de las asociaciones vecinales, y el predominio de entidades especializadas (mayoritariamente culturales y deportivas y, en general, con escasas pretensiones políticas). Este dato nos parece relevante para contextualizar la aparente poca relevancia de las asociaciones en tanto que actor en muchas de las experiencias participativas estudiadas, aspecto que analizaremos posteriormente.

Por último, las mismas entrevistas y el análisis documental nos permiten constatar que en ninguno de estos municipios los Presupuestos Participativos son una experiencia de participación ciudadana aislada. Todos ellos disponen de una red más o menos compleja de dispositivos participativos al margen de los Presupuestos Participativos, aunque podemos establecer una clara diferenciación entre municipios que apuestan, fundamentalmente, por mecanismos participativos con un formato convencional, básicamente, consejos consultivos de base asociativa (Arenys de Mar, Mataró, Mollet, Sant Andreu de la Barca) y otros que, en cambio, han hecho una apuesta clara por complementar este tipo de mecanismos con otros procesos participativos más innovadores (Barberà del Vallès, Figaró-Montmany, Callús, Parets del Vallès, Sant Sadurní d’Anoia, Sant Boi, Terrassa).

Modelos de Presupuesto Participativo

Al profundizar en los rasgos organizativos de los Presupuestos Participativos de la provincia de Barcelona, observamos la existencia de una gran diversidad de experiencias, lo cual confirma el hecho que los Presupuestos Participativos no representan una metodología participativa específica, sino una temática para la participación (Sintomer, 2005).

6 Ver en: <<http://www.elscalersoncalen.org>>

Si las primeras experiencias de Presupuestos Participativos en España, como las de Rubí o Córdoba, seguían claramente el modelo brasileño (basado en asambleas territoriales y temáticas, criterios preestablecidos de priorización de propuestas, caravanas de prioridades, y consejos del Presupuesto Participativo) (Ganuza y Alvarez, 2003), las experiencias vigentes en Barcelona, en cambio, tienden a apartarse de este modelo, adaptando las metodologías al contexto local.

Los Presupuestos Participativos acostumbran a ser procesos organizativamente muy complejos que, además, evolucionan de manera significativa con el tiempo, con lo cual no existe espacio aquí para ahondar en los detalles metodológicos de cada uno de los casos estudiados. Sin embargo, a partir de un análisis global de las distintas experiencias, podemos identificar aspectos comunes y aspectos que definen modelos diferenciados.

En cuanto a los aspectos comunes, cabe destacar, sobre todo, la organización de los procesos participativos en distintas fases que por lo general se repiten anualmente, de acuerdo con el ciclo presupuestario⁷. Así, en una primera fase se despliegan distintas herramientas encaminadas a difundir la experiencia entre el conjunto de la población. En una segunda fase, se abren distintos espacios para que la ciudadanía formule sus propuestas. En una tercera fase, el Ayuntamiento analiza esas propuestas a partir de criterios como la competencia jurídica, la viabilidad técnica o, incluso, en algunos casos, el coste estimado de cada propuesta. En una cuarta fase, se votan o se priorizan las propuestas que han pasado el filtro anterior. Tras incorporarse en el presupuesto y aprobarse en el Pleno Municipal, algunos municipios constituyen un órgano de seguimiento que controla la ejecución de las propuestas aprobadas.

En cuanto a los criterios de diferenciación, en cambio, cabe destacar la existencia de tres grandes modelos organizativos basados en lógicas participativas muy distintas⁸:

- El primer modelo se fundamenta en una lógica de *participación extensiva*: el proceso está abierto en todas sus etapas a la participación de cualquier ciudadano que quiera participar, combina una gran cantidad de herramientas al respecto (urnas en equipamientos públicos, espacios virtuales...), y otorga una gran importancia a la votación final de las propuestas a través de consultas populares o referéndum. El caso de Callús sería paradigmático en este sentido (Cuadro 1).
- El segundo modelo, en cambio, se fundamenta en una lógica de *participación representativa*: la participación se restringe en la mayoría de las etapas a órga-

7 Cabe destacar algunas excepciones: En el caso de Terrassa, el año 2008 se pasa a realizar el proceso cada cuatro años sobre el presupuesto de inversiones. En el caso de Sant Boi de Llobregat, después de dos ediciones, en el año 2008 se deja de repetir la experiencia. Finalmente, en el caso de Sant Sadurní d'Anoia se ha parado temporalmente la reedición del proceso cuando éste ha coincidido con los años electorales.

8 Básicamente, estos son los mismos modelos detectados por Ganuza (2005) en su estudio comparado de experiencias en España.

nos sectoriales o territoriales, en muchos casos preexistentes, como los Consejos Territoriales o los Consejos Sectoriales. La participación en estos consejos es mayoritariamente asociativa, con lo que las posibilidades de participación de la ciudadanía a título individual son bastante restrictivas (aunque no necesariamente inexistentes). Sant Boi de Llobregat, Mataró y Mollet tienden hacia este modelo (Cuadro 2).

- Por último, otros municipios como Parets del Vallès y El Figaró optan por una lógica de participación mixta, combinándose espacios de participación extensiva (asambleas abiertas, consultas populares...) con otros espacios de participación representativa (consejos, comisiones, grupos de trabajo...) (Figura 3).

CUADRO 1

Lógica de participación extensiva: el caso de Callús

Etapas del proceso	Canales y criterios de participación
1. Presentación de propuestas	Todo el mundo puede presentar propuestas, presencialmente vía urnas o mediante la web municipal.
2. Difusión y discusión de las propuestas	Mediante la web municipal, panfletos y reuniones. Cualquier persona puede hacer comentarios o sugerencias en relación a las propuestas.
3. Votación	Virtualmente a través de la web, o mediante urnas ubicadas en equipamientos municipales y establecimientos. Pueden votar los mayores de 14 años empadronados.

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 2

Lógica de participación representativa: el caso de Sant Boi de Llobregat

Etapas del proceso	Canales y criterios de participación
1. Presentación de propuestas	Por parte de la ciudadanía: mediante urnas, web, oficinas ciudadanas. Por parte de las asociaciones, en el marco de los Consejos de barrio.
2. Valoración técnica/económica	A cargo de los técnicos municipales, y presentación de los resultados en los Consejos de barrio.
3. Priorización	En el marco de los Consejos de barrio.
4. Validación final	Presentación de la propuestas priorizadas y validación por parte del Consejo de ciudad.

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 3

Lógica de participación mixta: el caso de el Figaró-Montmany

Etapas del proceso	Canales y criterios de participación
1. Presentación de propuestas	Todo el mundo puede presentar propuestas, presencialmente mediante urnas, vía web, al Consejo de Pueblo, en comercios y vía Cuaderno Familiar.
2. Valoración de las propuestas	En el marco de la Comisión Permanente de Participación, aplicando criterios prefijados.
3. Priorización	A partir de criterios de necesidad básica (10%) y perspectiva estratégica (15%) valorados por la Comisión Permanente, y por votación popular (75%) de mayores de 16 años empadronados.
4. Presentación de resultados	En Audiencia Pública.

Fuente: Elaboración propia.

A priori, estos modelos gestionan de forma distinta el clásico *trade-off* entre inclusividad y calidad deliberativa (Fishkin, 1995). Los que siguen el primer modelo permiten romper con el monopolio representativo de las asociaciones, aunque lo hacen a expensas de la calidad del debate entre los participantes. Por el contrario, los que siguen el segundo modelo, consiguen establecer debates sobre la base de la experiencia acumulada de los representantes de las asociaciones, aunque lo hacen a expensas de la inclusividad del proceso con respecto a la ciudadanía no asociada. El tercer modelo, por lo tanto, permite aprovechar los aspectos más positivos de cada una de las lógicas participativas anteriores, aunque lo hace a costa de una mayor complejidad organizativa.

5. EL ALCANCE Y LOS IMPACTOS DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

Analizaremos a continuación los rendimientos de las experiencias analizadas de Presupuestos Participativos a partir de los parámetros señalados en la introducción. Hablaremos, en primer lugar, del liderazgo político y del encaje institucional de los Presupuestos Participativos en la estructura político-administrativa municipal. En segundo lugar, haremos referencia a la amplitud de los márgenes de decisión ciudadana dentro de los Presupuestos Participativos. En tercer lugar, analizaremos el grado de participación y de representatividad social de los participantes. En cuarto lugar, valoraremos los impactos de la participación sobre la toma de decisiones presupuestarias. Y por último, observaremos los efectos del proceso participativo sobre las actitudes políticas de los actores locales.

Liderazgo político y encaje institucional

El liderazgo político de todos los casos estudiados recae sobre las concejalías de participación ciudadana (las cuales adquieren nomenclaturas distintas según los casos). En algunos municipios, como en El Figaró o Arenys de Mar, se menciona que la iniciativa del impulso de los Presupuestos Participativos recayó en la alcaldía y que ésta ha continuado apoyando activamente el proceso a pesar de haber delegado sobre la concejalía de participación su gestión operativa. Tal aspecto se valora positivamente, en la medida que contribuye a moderar el aislamiento institucional de la concejalía de participación. También se subraya como una experiencia positiva la creación de órganos *ad hoc* compuestos por representantes políticos y/o técnicos de las distintas áreas del Ayuntamiento para hacer el seguimiento del Presupuesto Participativo, como sucede por ejemplo con las Comisiones de Seguimiento Político y Técnico del Ayuntamiento de Terrassa⁹.

Sin embargo, en la gran mayoría de los casos, los técnicos de participación ciudadana consideran que el Presupuesto Participativo todavía no ha sido asumido transversalmente por el Ayuntamiento y, más bien, lamentan la escasa implicación de algunas concejalías clave. A continuación, exponemos algunas citas literales de nuestras entrevistas que ilustran esta percepción:

Técnica de participación: [las otras áreas] *“... todavía son receptoras de estos procesos y los ven como algo a parte de sus departamentos”*.

Técnica de participación: *“Aunque este año ha mejorado el nivel de implicación de los técnicos, no conseguimos que fueran ellos los que hiciesen la devolución a la ciudadanía en las asambleas. Tengo que hacerlo yo y no es lo mismo ya que debo leer lo que me pasan...”*.

Técnico de participación: *“Nos encontramos con dificultades asociadas a resistencias funcionariales... Incluso tuve que hacer yo mismo el informe técnico, jurídico y de viabilidad de las propuestas”*.

Tal situación es particularmente problemática cuando se analiza la implicación de las áreas de Urbanismo, claves en los Presupuestos Participativos, dada su afectación sobre proyectos de inversión urbana. Así, según el relato de los propios técnicos de participación ciudadana y de los representantes del tejido asociativo, los técnicos y responsables políticos del área de urbanismo tienden a percibir el Presupuesto Participativo como un hecho ajeno a su propia área y como algo que

⁹ La Comisión Política está formada por representantes de todos los grupos municipales y su función principal es la de seguimiento del proceso. La Comisión Técnica la integran profesionales de las distintas áreas municipales vinculadas al proceso. Es la responsable de validar y cuantificar económicamente las propuestas ciudadanas y crear materiales informativos de soporte.

sólo les sobrecarga de trabajo, sin redundar en una mejora de sus tareas cotidianas. Según el mismo relato, en la mayoría de estas áreas continúan predominando las actitudes de escepticismo, cuando no de rechazo, hacia la implicación directa de la ciudadanía en el diseño de las políticas públicas, fruto de una cultura corporativa que se considera como mayoritariamente tecnocrática. Así lo expresaron algunas de las personas que entrevistamos:

Representante tejido asociativo: *“Parece que no se terminan de creer esto de la participación ciudadana ya que no se detecta un gran esfuerzo por parte de las otras áreas. La percepción que tiene el ciudadano es que Urbanismo es el más cerrado a la participación externa”.*

Técnica de participación: *“Hay técnicos como los de Urbanismo que delante de determinadas propuestas ciudadanas dicen: ‘¿Pero esto qué es? ¡Yo que tenía mi plan...!’”*

Sólo en la experiencia de El Figaró se puede observar con claridad un liderazgo político fuerte, por parte de una alcaldesa que a su vez es la responsable política de participación ciudadana, junto con una asunción claramente transversal del proceso dentro del Ayuntamiento. Seguramente, más allá de las convicciones políticas del equipo de gobierno municipal, la coordinación de las distintas áreas se ve facilitada por el escaso tamaño de este Ayuntamiento.

Amplitud de los márgenes de decisión ciudadana

La amplitud de los márgenes de decisión ciudadana en el marco de los Presupuestos Participativos puede observarse a través de los ámbitos del presupuesto municipal que se someten a la consideración de la ciudadanía. Los casos de Barcelona se asemejan a la mayoría de experiencias conocidas a nivel internacional (Sintomer, 2005; Sintomer *et al.*, 2008) en el sentido que la participación se centra en el gasto y no en los ingresos municipales y también en el sentido que, mayoritariamente, la participación concierne a las inversiones municipales, excluyéndose otros capítulos (Tabla 3)¹⁰.

10 Como es sabido, los capítulos del gasto en un presupuesto municipal son nueve: el capítulo 1, de gastos del personal; el capítulo 2, de gasto de bienes corrientes y de servicios; el capítulo 3, de gastos financieros; el capítulo 4, de transferencias corrientes; el capítulo 5, que queda abierto; el capítulo 6, de inversiones reales; el capítulo 7, de transferencias de capital; el capítulo 8, de activos financieros; y el capítulo 9, de pasivos. Dentro del presupuesto, hay una serie de conceptos que podrían considerarse “fijos”, como los de gasto de personal, la mayor parte de gastos corrientes, gastos comprometidos en contratos a largo plazo con terceros, u otros gastos derivados de operaciones financieras. Sin embargo, resulta muy difícil determinar un porcentaje exacto de los gastos “fijos” sobre el total, ya que lo que es considerado fijo varía mucho en función de los municipios y, además, la determinación de lo que es fijo o no siempre es opinable. Por ello hemos optado por hablar del porcentaje con respecto al total del presupuesto o con respecto al total de inversiones, aunque este dato pueda resultar dudoso dada la magnitud de los gastos que puedan considerarse como “fijos” en cada caso.

TABLA 3

Partidas presupuestarias e influencia en las decisiones en los municipios con Presupuestos Participativos

Municipio (núm. de habitantes)	Partida sometida a participación (% sobre el total del Presupuesto)	Límites temáticos	Dimensión
Arenys de Mar (14.164)	175.000€ 0,94%	Proyectos de mantenimiento y mejora del espacio público	<i>Capítulo de inversiones</i>
Barberà del Vallès (29.208)	No hay partida específica % variable según la edición	<i>Temática anual del Plan de Ciudad</i>	
Callús (1.610)	24.000€ 0,89%	Cualquier temática	<i>Capítulo de transferencias corrientes</i>
Figaró-Montmany (1.009)	150.000€ 7,92%	Se excluyen gastos plurianuales	<i>Cualquier concepto del gasto</i>
Mataró (119.035)	No hay partida específica. Globalidad del PAM y Presupuesto	Cualquier temática	<i>Cualquier temática</i>
Mollet (51.365)	No hay partida específica % variable según la edición	Cualquier temática	<i>Cualquier temática</i>
Parets del Vallès (16.720)	300.000€ 1,35%	Proyectos de mejora de equipamientos y espacio público	<i>Capítulo de inversiones</i>
St. Sadurní d'Anoia (11.790)	450.000€ (s.d.)	Proyectos de mejora del espacio público (medio urbano, alumbrados, parques y jardines)	<i>Capítulo de inversiones</i>
St. Andreu de la Barca (25.743)	35.000€ 0,2%	Cualquier temática	<i>Capítulo de inversiones</i>
St. Boi de Llobregat (80.727)	1.500.000€ 1,46%	Proyectos de mantenimiento y mejora del espacio público (por barrios)	<i>Capítulo de inversiones</i>
Terrassa (202.136)	1.000.000€ 0,63%	A nivel de ciudad, cualquier temática. A nivel de barrio, proyectos de mantenimiento del espacio público	<i>Capítulo de inversiones</i>

Fuente: Elaboración propia.

Cabe destacar la singularidad de los casos de Mollet, Mataró y Barberà del Vallès, porque en ninguno de ellos la ciudadanía discute explícitamente sobre las finanzas municipales. En el caso de Mollet, las propuestas ciudadanas se incorporan al Programa de Actuación Municipal (PAM) sin una asignación presupuestaria específica. En el caso de Mataró, se incorporan simultáneamente al PAM y al presupuesto municipal, aunque con dos límites importantes: la ciudadanía prioriza las propuestas que el propio Ayuntamiento formula en el marco de un Documento de Prioridades; y la incorporación de las propuestas al presupuesto municipal la realiza el propio equipo de gobierno municipal, sin que en ningún momento del proceso la ciudadanía haya discutido explícitamente sobre cómo ajustar las prioridades establecidas con los recursos financieros disponibles. Por último, en Barberà del Vallès, el Ayuntamiento plantea cada año una o varias temáticas concretas de acuerdo con las prioridades establecidas en el Plan de Ciudad (también elaborado participativamente), de manera que la ciudadanía participa en el diseño de proyectos de actuación en relación a esas temáticas, correspondiendo la valoración económica de esos proyectos y su encaje en el presupuesto municipal al propio equipo de gobierno.

En el resto de casos, los límites a la participación ciudadana se establecen por dos vías. La primera, común a todas estas experiencias, es la fijación de una determinada cantidad de dinero (o porcentaje del presupuesto de inversiones) como tope sobre el cual la ciudadanía puede decidir. Esta cantidad varía significativamente en función de los casos y su comparación resulta muy complicada dada la gran diferencia de tamaño entre municipios, aunque podemos afirmar que en la mayoría de los casos representa entre el 0,5 y el 2% del total del presupuesto municipal o, expresado de otro modo, entre el 5 y el 10% del capítulo de inversiones¹¹. Es el caso de Arenys de Mar, Parets del Vallès, Sant Sadurní d'Anoia, Sant Andreu de la Barca, Sant Boi o Terrassa. En Callús, se somete a participación la cantidad disponible en el capítulo de transferencias corrientes (subvenciones recibidas por el Ayuntamiento para financiar operaciones corrientes). En El Figaró-Montmany, en cambio, se puede proponer cualquier proyecto independientemente del capítulo del gasto a que haga referencia, siendo el principal límite que no implique gastos plurianuales.

La otra vía de limitación de la participación, que no es excluyente con la anterior, es el establecimiento de límites temáticos explícitos. En varios casos, se circunscribe el ámbito de discusión a proyectos de construcción, mantenimiento o mejora de equipamientos, infraestructuras y vía pública (Arenys de Mar, Parets del Vallès, Sant Sadurní d'Anoia, Terrassa y Sant Boi de Llobregat). En el caso de Sant Boi de

¹¹ En realidad, el porcentaje sobre el total de inversiones es muy variable según los casos. Si bien la mayoría se sitúan entre el 5 y el 10%, hay otros casos extremos como St. Andreu de la Barca, donde la cifra baja alrededor del 1%, o el de St. Sadurní d'Anoia, donde ésta se eleva hasta cerca del 20%. Sin embargo, estas fuertes variaciones se explican, en parte, por la desigual capacidad inversora de unos municipios u otros, lo que dificulta la comparabilidad de los datos.

Llobregat, además, se establece que las propuestas de inversión deben tener una escala de barrio.

A todo ello cabe añadir un elemento más, reconocido por los técnicos de participación en las discusiones mantenidas en el Grupo de Aprendizaje: el elevado poder de filtro de las propuestas ciudadanas por parte del Ayuntamiento. Así, en la mayoría de experiencias, los técnicos municipales deben analizar las propuestas ciudadanas antes de ser sometidas a votación final, de acuerdo con criterios de competencia jurídica, viabilidad técnica y viabilidad económica. A pesar de la aparente neutralidad de tales criterios, ciertos segmentos de la ciudadanía han criticado que las propuestas descartadas son excesivas y que los criterios para hacerlo pueden esconder motivaciones políticas, y no sólo técnicas.

Por último, cabe destacar de nuevo la singularidad del caso de El Fígaro, el único municipio de los estudiados que, siguiendo el ejemplo brasileño, pondera las propuestas no sólo a partir de las votaciones, sino también a partir de otros criterios referentes a los efectos redistributivos y la perspectiva estratégica de los proyectos.

Participación y representatividad social

Las cifras de participación son muy desiguales en función de las experiencias, lo cual se explica por dos grandes motivos. El primero y más evidente tiene que ver con las grandes diferencias de tamaño entre municipios. El segundo, con la gran diversidad de metodologías utilizadas.

Sin embargo, desde el punto de vista de la extensión participativa, podemos detectar dos tendencias bastante claras (Tabla 4). La primera, que los volúmenes de participación son, en términos generales, bastante bajos. La segunda, ya observada por otros estudios en España (Ganuzo y Gómez, 2008), es que, en términos relativos, éstos tienden a ser bastante más altos en los municipios pequeños (como Callús, El Figaró o Arenys de Mar) que en los municipios grandes (como Mataró, Terrassa o Sant Boi de Llobregat).

Los modelos participativos adoptados, en cambio, no tienen un efecto claro sobre la cantidad de participantes. Si bien en un principio podríamos prever que la lógica de participación extensiva debería promover una participación más cuantiosa, observamos que, en realidad, los municipios que apuestan por una participación asociativa pueden demostrar volúmenes de participación similares a los primeros.

Más importante que la extensión de la participación, sin embargo, puede ser el grado de pluralismo asociativo o el grado de representatividad social de los participantes (Font y Blanco, 2006). Sin embargo, los Ayuntamientos no disponen de informaciones precisas en ninguno de estos sentidos. Así, para la mayoría de los casos, sólo podemos basarnos en las impresiones de las personas consultadas.

TABLA 4

Participación en los presupuestos participativos

Municipio (n.º de habitantes)	Fase de propuestas		Fase de votaciones	
	Lógica de participación	Participantes (n.º personas)	Lógica de participación	Participantes (n.º personas)
Arenys de Mar (14.164)	Extensiva	11	Extensiva (mayores de 16 años empadronados)	353
Barberà del Vallès (29.208)	Extensiva	246	<i>No hay distinción entre fases</i>	
Callús (1.610)	Extensiva	17	Extensiva (mayores de 14 años empadronados)	163
Figaró-Montmany (1.009)	Extensiva	–	Mixta (mayores de 16 años empadronados)	262
Mataró (119.035)	Representativa	400	<i>Equipo de gobierno</i>	
Mollet (51.365)	Mixta (ciudadanos mayores de 16 años empadronados)	245 y 5 asociaciones	Representativa	<i>s.d.</i>
Parets del Vallès (16.720)	Extensiva (mayores de 12 años vinculados al municipio)	217	Extensiva (mayores de 12 años vinculados al municipio)	1.149
St. Sadurní d'Anoia (11.790)	Extensiva (pero se crea un grupo de 25 personas escogidas por los grupos municipales)	25	Asistencia al primer taller	11
St. Andreu de la Barca (25.743)	Extensiva	15	Extensiva	25
St. Boi de Llobregat (80.727)	Mixta	75 y 23 asociaciones	Representativa	57 asociaciones
Terrassa (202.136)	Extensiva (Para formar parte del Consejo Plenario: mayores de 16 años, vinculados al municipio. Para formular propuestas: asistencia mínima a 2 talleres)	198	Extensiva (Formar parte del Consejo plenario)	135

Respecto a la participación asociativa, podemos inferir de las entrevistas y discusiones en el Grupo de Aprendizaje que ésta ha tendido a ser más intensa y plural en los casos en que la participación se ha canalizado a través de órganos estables de participación como los Consejos sectoriales o el Consejo de ciudad (Mataró y Sant Boi de Llobregat). En cambio, en aquellos municipios donde se ha apostado predominantemente por una lógica extensiva, las asociaciones han jugado un papel poco relevante, si bien no han ejercido una estrategia de oposición a los Presupuestos Participativos como sucedió con algunas entidades (particularmente las vecinales) en ciudades como Córdoba (Ganuzo, 2003) o Rubí (Blanco, 2003). Algunas de las personas entrevistadas destacan, en este sentido, que el distanciamiento asociativo con respecto a los presupuestos participativos responde, fundamentalmente, a la falta de incentivos para la participación:

Técnica de participación: *“Las asociaciones tienen más vía directa con la administración y ya tienen sus canales ordinarios para hacer propuestas; en cambio, era a la ciudadanía a quien le faltaba esta vía”.*

Representante tejido asociativo: *“Cuando empezó la experiencia todo el mundo pensaba que su asociación saldría beneficiada. Pero cuando se dan cuenta de que se debe mirar por el conjunto del pueblo, entonces se descuelgan más... El hecho de que algunas asociaciones no se sumen al proceso es por falta de interés, y por ver que no podrán obtener nada para su asociación”.*

No siempre las entidades se han autoexcluido de los procesos basados en la lógica extensiva, sin embargo, en el caso de Callús, por ejemplo, éstas han sido las más activas en el momento de presentar propuestas que luego han sido sometidas a la votación popular.

Las entrevistas y discusiones en el marco del grupo de aprendizaje también nos permiten detectar tres tendencias claras con respecto al perfil sociodemográfico de los participantes: primero, un equilibrio importante en la representación de hombres y mujeres; segundo, una tendencia significativa a la sobrerrepresentación de las personas adultas mayores en detrimento de las más jóvenes; y tercero, una marcada subrepresentación del colectivo de inmigrantes. De nuevo, El Figaró puede ser presentado como una excepción con respecto a las dos tendencias más negativas que acabamos de señalar.

Los datos no sólo son precarios para el análisis del perfil de los participantes, sino que, además, ninguno de los Ayuntamientos dispone de datos sobre el grado de conocimiento de los Presupuestos Participativos entre el conjunto de la población, con lo cual, cualquier valoración al respecto resultaría excesivamente arriesgada, aunque en el marco del Grupo de Aprendizaje los técnicos de participación reconocen que la comunicación del proceso es uno de los mayores retos que deben enfrentar.

Impactos en las decisiones presupuestarias

El carácter vinculante o consultivo de la participación ciudadana es uno de los temas que más polémica política suscita. Sin embargo, nuestro marco jurídico no permite delegar el poder vinculante de toma de decisiones presupuestarias a ningún órgano externo al propio Ayuntamiento. Por lo tanto, más allá de si las decisiones deberían ser jurídicamente vinculantes o no, el debate pertinente es si éstas tienen consecuencias políticas claras: si efectivamente influyen en las decisiones que toman los gobiernos (y que deben aprobar los Plenos Municipales) y si, una vez formuladas las propuestas ciudadanas, éstas obtienen respuesta institucional (Font y Blanco, 2006).

Resulta difícil evaluar este aspecto en aquellos casos donde la participación se orienta hacia la formulación de propuestas para ser incluidas en el PAM y no directamente en el presupuesto municipal, en el sentido que el hecho que se incorporen en el PAM no garantiza que se vayan a ejecutar. Mataró y Mollet se encuentran en esta situación. Por la misma razón, en estos casos la ciudadanía encuentra muchas más complicaciones para hacer un seguimiento y balance del grado de ejecución de sus propuestas.

En cambio, podemos concluir que, allí donde los procesos participativos se orientan explícitamente a formular propuestas de gasto (y más concretamente, de inversión), los impactos en la toma de decisiones presupuestarias son claros. Los procedimientos de aprobación de propuestas e inclusión en el presupuesto municipal varían en función de las experiencias. En algunas, como Callús o Sant Andreu de la Barca, la partida presupuestaria prevista debe asignarse a un solo proyecto, aquel que resulte ganador en las votaciones finales. En otras experiencias, en cambio, no existe un límite de propuestas, sino simplemente un montante económico determinado, de manera que se aprueban tantas propuestas como recursos económicos existan.

A pesar de que en algunos casos se relatan dificultades económicas y técnicas para implementar algunas de las propuestas incluidas en el presupuesto, éste es, sin duda uno de los aspectos más positivos de las experiencias de Presupuestos Participativos en la provincia de Barcelona. Así lo expresan sus responsables políticos y técnicos:

Concejal de participación: *“Es uno de los proyectos que da más prestigio porque son cosas que se ven en la calle: cuando se instalan o mejoran los alumbrados... y se ve en un año. Sirve para las personas que han participado y para acercar a más gente”.*

Concejal de participación: *“Cuando se vieron los resultados la gente dijo que en la segunda edición iba a participar porque se vio que lo que se había aprobado en las jornadas se terminó haciendo en la calle...”.*

Técnica de participación: *“Cuando el siguiente año ves el PAM y identificas tu propuesta entonces es cuando la gente va ganando confianza en el proceso. La gente que participa en una edición sigue participando”.*

Como punto culminante del proceso participativo, la mayoría de experiencias prevén algún mecanismo de devolución de resultados por parte del Ayuntamiento hacia la ciudadanía: la presentación de resultados en los Consejos Territoriales y/o Sectoriales o en una Comisión de Seguimiento de los Presupuestos Participativos; el envío de cartas informativas a los participantes; la notificación de resultados a través de boletos informativos o Internet; o varios de estos mecanismos simultáneamente. En algunos casos, los Consejos o la Comisión de Seguimiento tienen asignada la función de seguimiento de la implementación de las propuestas, mientras que en otros es la propia concejalía de participación quien asume esta función de fiscalización, informando, en cualquier caso, a los órganos participativos, al Pleno Municipal y/o a la Junta de Gobierno.

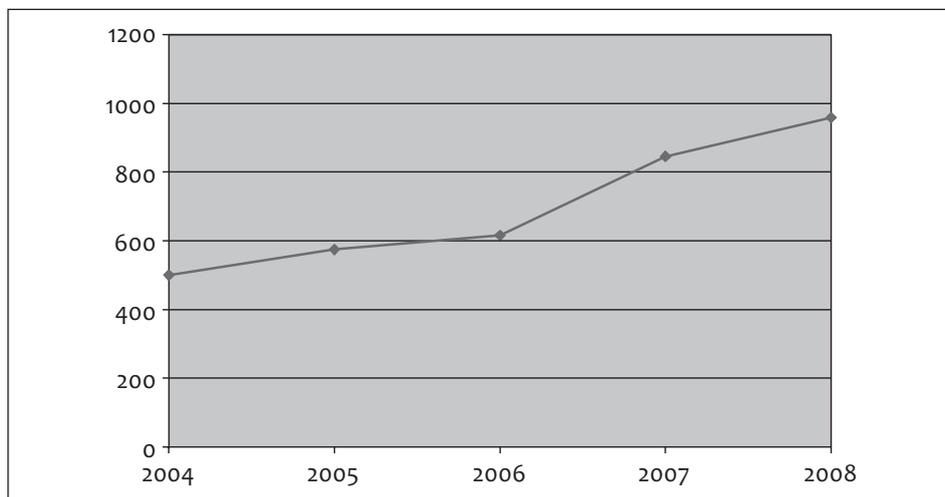
Impactos en la cultura participativa

¿Hasta qué punto la práctica de los Presupuestos Participativos se ve acompañada de procesos de cambio cultural en los niveles político, técnico y ciudadano? Sin duda, el hecho que la mayoría de experiencias sean tan recientes limita el alcance de cualquier proceso de cambio cultural. Sin embargo, según la propia interpretación de las personas entrevistadas, existen algunos indicios, más o menos evidentes, de tales procesos de cambio.

Algunas personas entrevistadas, por ejemplo, observan que la participación ciudadana ha ido en aumento en las distintas ediciones del presupuesto participativo, lo cual guarda relación, según ellas, con la evidencia que la participación tiene consecuencias tangibles. El caso de Mollet nos permite ilustrar con claridad esta evolución (Gráfico 2).

GRÁFICO 2

Número de propuestas ciudadanas en los Presupuestos Participativos en el municipio de Mollet



Fuente: Elaboración propia a partir de las informaciones facilitadas por el Ayuntamiento de Mollet.

Otras destacan cómo los propios técnicos/as municipales muestran señales de aprendizaje y reconocimiento del valor de la participación ciudadana para su actividad cotidiana de gestión. A pesar de que persisten muchas resistencias en este sentido, algunas de las personas entrevistadas sostienen que:

Técnica de participación: *“Hay departamentos como el de Urbanismo donde se ha visto que la participación es muy importante; se hizo una plaza sin participación y se tuvo que volver a hacer porque la gente no estaba nada contenta”.*

Técnica de participación: *“Los primeros años de la experiencia fueron muy duros, enviabas propuestas [a los otros departamentos] y los técnicos pasaban. Ahora ya no; todo el mundo sabe lo que se tiene que hacer”.*

Concejal de participación: *“Las otras áreas se están dando cuenta que si hacen un proceso de participación le dedicaran tiempo pero se ganará en tiempo”.*

Por último, también en un plano político se destaca que la participación ciudadana tiene un efecto contagioso:

Técnica de participación: *“Este año nos han pedido procesos para todo [los otros departamentos]. Ya no somos nosotros quienes tenemos que ir detrás suyo”.*

Hasta qué punto tales tendencias se consolidaran y/o se extenderán es una cuestión que sólo futuras investigaciones podrán vislumbrar.

6. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

El análisis realizado de las experiencias de Presupuestos Participativos en la provincia de Barcelona nos permite observar las siguientes tendencias generales en relación a los parámetros de evaluación utilizados.

Primero, se trata de procesos que acostumbran a ocupar una posición institucional periférica, en el sentido que son liderados por concejalías de participación que acostumbran a tener un peso institucional escaso dentro de la estructura político-administrativa municipal. Sólo en algunos casos se observa una situación de co-liderazgo con la alcaldía o de coordinación con otras áreas de gobierno, pero ni tan sólo en estos casos existen evidencias que nos permitan afirmar que los Presupuestos Participativos sean asumidos transversalmente por el conjunto de los respectivos Ayuntamientos. En definitiva, la falta de un compromiso político generalizado dentro de la estructura de gobierno puede actuar como un fuerte limitador del alcance transformador de estas experiencias.

Segundo, las reglas del juego marcan importantes límites a la capacidad decisoria de la ciudadanía, a través de vías distintas. En algunos casos, porque se excluye del

debate la estimación de los costes de las propuestas ciudadanas y su encaje en un presupuesto que, por definición, dispone de recursos escasos. Tal ejercicio de priorización presupuestaria, en estos casos, continúa siendo una prerrogativa institucional, lo cual nos lleva a dudar de que este tipo de procesos, por más que lo pretendan, puedan calificarse, efectivamente, como Presupuestos Participativos. En el resto de los casos, la participación se restringe al capítulo de inversiones, excluyéndose otros aspectos del gasto y de los ingresos, aunque ésta no es ninguna particularidad de las experiencias de Barcelona, sino que se da en la mayoría de las experiencias que conocemos a nivel europeo (Sintomer *et al.*, 2008). Sin embargo, sí que llama poderosamente la atención el escaso porcentaje del presupuesto que se somete a la participación ciudadana, con algunas excepciones dignas de mencionar, como la de El Figaró. Tales límites a la participación se ven reforzados aún más si cabe en otras experiencias por el establecimiento de límites temáticos. Todas estas restricciones podrían influir muy negativamente en la percepción ciudadana que éstas sean experiencias realmente empoderadoras, aunque éste es un aspecto que aquí sólo podemos apuntar.

Tercero, los niveles de participación ciudadana son muy escasos en la mayoría de las experiencias y, además, se producen sesgos representativos muy marcados. Si bien este hecho no es exclusivo de las experiencias de Presupuestos Participativos, ya que se da en otros procesos de participación ciudadana, en alguno de los casos analizados en este estudio vemos cómo los niveles de participación en los presupuestos pueden venir inducidos por unas reglas del juego que privilegian a los miembros de las asociaciones y excluyen o dejan en una posición periférica a la ciudadanía no organizada. En otros casos, éstos son producto de la desigualdad de recursos y de motivaciones políticas de distintos grupos sociales y de la incapacidad de las metodologías para contrarrestar sus efectos en términos de movilización social. También el tamaño del municipio parece influir significativamente en el porcentaje de participación, más alto en los municipios más pequeños. El hecho que las propuestas ciudadanas generen resultados tangibles (y que se visibilice a partir de una buena campaña de comunicación institucional) también parece influir la participación en ediciones posteriores. En cualquier caso, los datos producidos por los Ayuntamientos al respecto son muy precarios, lo cual denota escasa conciencia de la necesidad de evaluar este aspecto.

Cuarto, uno de los aspectos más positivos de las experiencias de Presupuestos Participativos que se incluyen en este estudio es la existencia de impactos claros en la toma de decisiones presupuestarias y, podemos suponer, su reflejo en aspectos más o menos importantes de la configuración urbanística de los municipios. Este aspecto se ve reforzado por el hecho que la mayoría de experiencias adopten mecanismos de seguimiento y control de la ejecución de las propuestas. Sin embargo, en las experiencias en donde la traducción de las propuestas al presupuesto es indirecta, los efectos sobre la toma de decisiones presupuestarias son más difíciles de discernir.

Por último, las entrevistas realizadas nos permiten detectar indicios de cambio en las actitudes políticas de los principales actores locales (políticos, técnicos, asociaciones, ciudadanía) como consecuencia del proceso participativo. Si bien se trata de

procesos muy recientes y aunque las resistencias culturales continúan pesando mucho sobre este tipo de procesos, algunos indicios nos permiten afirmar que otro de los efectos más significativos de los Presupuestos Participativos son sus consecuencias en términos de cambio cultural, aunque el escaso volumen de la participación limita, necesariamente, los efectos educativos entre la ciudadanía.

Hasta aquí hemos sintetizado las tendencias compartidas por todas las experiencias en mayor o menor intensidad. Pero, si afinamos el análisis comparado, ¿existen tendencias diferenciadas significativas? ¿De qué dependen?

La elevada homogeneidad política de estos municipios no nos permite contrastar la influencia de esta variable en los rendimientos de las distintas experiencias de participación analizadas, aunque podríamos aventurar que el peso de las candidaturas independientes de orientación política progresista, con un fuerte compromiso ideológico respecto a la participación popular, explica en parte la potencia de algunas experiencias como Callús y El Figaró. Sea como sea, las experiencias lideradas por el PSC son muy desiguales entre sí.

Sin duda, sin embargo, también interviene aquí el tamaño de los municipios. Así, contrastando lo observado por otros estudios (Ganuzo y Gómez, 2008), podemos afirmar que, en los municipios pequeños, la coordinación de las distintas áreas de gobierno alrededor de los Presupuestos Participativos es más evidente; los porcentajes del presupuesto destinados a la participación son mayores; y los porcentajes de participación ciudadana son ligeramente más altos. Aparentemente, también en estos municipios es donde las decisiones son más visibles para la población y donde los impactos sobre la cultura participativa son más significativos. Ahora bien, de nuevo hay que remarcar que entre los municipios más grandes hay una diversidad notable de casos, lo cual nos lleva a concluir que no cabe ningún determinismo con respecto a las posibilidades de éxito de este tipo de procesos en municipios grandes.

¿Qué lecciones podemos extraer de este análisis? En negativo, podemos concluir que las experiencias analizadas presentan limitaciones demasiado importantes como para esperar de ellas efectos transformadores significativos en las dimensiones identificadas por la literatura (educación democrática, generación de capital social, mejora de las políticas, inclusión social). A pesar de ello, es posible identificar buenas prácticas en cada uno de los parámetros señalados: el liderazgo político de las experiencias de Arenys de Mar o de El Figaró y la asunción transversal del proceso en un gran Ayuntamiento como el de Terrassa; la amplitud de los márgenes de decisión de El Figaró; los altos niveles de participación logrados en casos como Callús, Parets o Mataró, a pesar del diferente tamaño de estos municipios y de las distintas lógicas organizativas que siguen; los elevados impactos de la participación en experiencias como Barberà del Vallès o Sant Andreu; o la evidencia de cambios culturales más o menos significativos en la mayoría de las experiencias.

El artículo ha pretendido identificar algunas variables clave que refuerzan la capacidad transformadora de procesos como los Presupuestos Participativos. No se

ha entrado a valorar, sin embargo, si efectivamente quien impulsa políticamente estos procesos pretende generar o no grandes transformaciones político-culturales, sino simplemente si estos procesos cumplen las condiciones teóricamente necesarias para satisfacer las expectativas que la literatura académica (y ciertos discursos políticos) depositan en ellos. Conocer estas variables permite identificar retos de mejora para aquellos actores implicados en el impulso y la gestión de los procesos de participación. La experiencia del Grupo de Aprendizaje en que se basa este estudio ha pretendido contribuir a la discusión sobre las estrategias que nos acercan a estos objetivos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

- Aberts, R. (2001), *Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Arnstein, Sh. (1969), "A Ladder of Citizen Participation", *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4): 216-24.
- Avritzer, L. y Navarro, Z., orgs., (2003), *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez.
- Baiocchi, G. (2003), *Radicals in Power. The Worker's Party (PT) and experiments in urban democracy in Brazil*. Nueva York: Zed Books.
- Barnes, M., Newman, J. y Sullivan, H. (2007), *Power, participation and political renewal. Cases studies in public participation*. Bristol: The Policy Press.
- Blanco, I. (2003), "Presupuestos participativos en Rubí: innovación, límites y retos de una experiencia pionera", en E. Ganuza y C. Álvarez, coords., *Democracia y Presupuestos Participativos*. Barcelona: Icaria.
- Castellà, C. y Jorba, L. (2008), "Evaluación de las experiencias participativas en la gestión local de Cataluña: promesas y amenazas", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 32: 79-98.
- Christensen, K. (1999), *Cities and Complexity: Making Intergovernmental Decisions*. Londres: Sage.
- Clarke, M. y Stewart, J. (1997), *Handling the Wicked Issues: A Challenge for Government*. Birmingham: Institute of Local Government Studies.
- Dalton, R. (2004), *Democratic challenges, democratic choices: the erosion of political support in advanced industrial democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Del Pino, E. y Colina, C. (2003), *Las nuevas formas de participación en los gobiernos locales*. Madrid: Fundación Alternativas.
- Fishkin, J. (1995), *The Voice of the People. Public Opinion and Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Font, J. (2001), *Ciudadanos y Decisiones Públicas*. Barcelona: Ariel.
- Font, J. y Blanco, I. (2006), *Polis, la ciudad participativa*. Barcelona: Diputación de Barcelona. En línea: <http://www.diba.cat/participacio/fitxers/publicacions_papers/09papers_cast.pdf> (consulta: 1 mayo 2010).
- Fung, A. (2004), *Empowered participation: reinventing urban democracy*. Princeton: Princeton University Press.

- Fung, A. (2006), "Varieties of participation in complex governance", *Public Administration Review*, 66: 66-75.
- Ganuza, E. y Álvarez, C., coords., (2003), *Democracia y Presupuestos Participativos*. Barcelona: Icaria.
- Ganuza, E. (2003), "Los presupuestos participativos en Córdoba", en E. Ganuza y C. Álvarez, coords., *Democracia y Presupuestos Participativos*. Barcelona: Icaria.
- Ganuza, E. (2005), "Democracia y nuevos horizontes: emergencia y límites de los presupuestos participativos en España", *Acciones e investigaciones sociales*, 20: 5-39.
- Ganuza, E. y Gómez, B. (2008), *Control democrático y presupuestos participativos en España*. Madrid: Fundación Alternativas, EP38/2008.
- Haus, M., Heinel, H. y Stewart, M. (2005), "Introduction", en M. Haus, H. Heinel y M. Stewart, eds., *Urban governance and democracy: Leadership and community involvement*. Londres: Routledge.
- Smith, I., Lepine, E. y Taylor, M., eds., (2007), *Disadvantaged by where you live? Neighbourhood governance in contemporary urban policy*. Bristol: The Policy Press.
- Nylen, W. R. (2002), "Testing the Empowerment Thesis: The Participatory Budget in Belo Horizonte and Betim, Brazil", *Comparative Politics*, 34(2): 127-145.
- Nylen, W. R. (2003), *Participatory democracy versus elitist democracy: lessons from Brazil*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1994), *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- Papadopoulos, Y. y Warin, Ph. (2007), "Are innovative, participatory and deliberative procedures in policy making democratic and effective?", *European Journal of Political Research*, 46(4): 445-472.
- Pares, M., coord., (2009), *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel.
- Pires, V. y Pineda, C. (2008), "Presupuesto participativo: una tipología para superar los límites de las definiciones demasiado amplias o restrictivas", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 308: 207-242.
- Putnam, R. (2000), *Solo en la bolera*. Barcelona: Galaxia-Gutemberg.
- Sintomer, Y. (2005), "Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 31: 63-92.
- Sintomer, Y., Herzberg, C. y Röcke, A. (2008), "Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges", *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(1): 164-178.
- Subirats, J., Blanco, I., Brugué, Q. et al. (2001), *Experiències de participació ciutadana en els municipis catalans*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Waagenar, H. (2007), "Governance, complexity and democratic participation: how citizens and public officials harness the complexities of neighbourhood decline", *The American Review of Public Administration*, 37(1): 17-50.
- Wainwright, H. (2006), *Cómo ocupar el Estado*. Barcelona: Icaria.

La institucionalización de la igualdad de género en Galicia: un camino abierto

Isabel Diz Otero

Universidad de Santiago de Compostela
isabel.diz@usc.es

Marta Lois González

Universidad de Santiago de Compostela
martairene.lois@usc.es

Resumen

El presente artículo tiene por objetivo fundamental analizar el estado de implementación de las políticas de igualdad de género en el ámbito de la Administración pública gallega. Para ello, en primer lugar, se llevará a cabo una breve presentación de los principales conceptos y estrategias relativos al género y al feminismo institucional para, en segundo lugar, a la luz de los mismos, analizar y dar cuenta del proceso de creación y desarrollo de las políticas de igualdad de género en Galicia. En este sentido, se busca responder a las siguientes preguntas: ¿qué tipo de actuaciones en materia de igualdad se han llevado a cabo en la Comunidad Autónoma gallega?, ¿qué cambios intraorganizativos y nuevas instituciones ha supuesto la incorporación de la perspectiva de género en este nivel de gobierno?, ¿se puede hablar de madurez y consolidación del impulso institucional gallego en materia de género?, ¿qué grado de influencia han ejercido las políticas y organismos de igualdad de esta comunidad en el proceso de toma de decisiones?, ¿ha influido el color político en los cambios y la evolución de las políticas de género en Galicia?, ¿son los recursos institucionales gallegos para la igualdad del presente una garantía de futuro?

Palabras clave

Igualdad de trato, acciones positivas, mainstreaming, políticas públicas de género, cuotas, organismos de igualdad, Galicia.

The institutionalization of gender equality in Galicia: an open path

Abstract

This article focuses on the implementation level of gender equality policies in the Galician public administration. With this goal, the main concepts and strategies related to gender and institutional feminism will be briefly discussed, setting the basis for addressing afterwards how gender equality policies have been set up in Galicia. Such an analysis intends to answer the following questions: what kind of actions in the field of equality has been set up within the Galician Autonomous Community?, Which organizational changes and new institutions stem from the adoption of a gender perspective in this level of government?, Is it possible to consider Galician institutional efforts in gender policies as mature and well-established?, Which degree of influence have policies and equality bodies in this Community had in the decision-making process?, Has political ideology influenced any changes in and the evolution of gender policies in Galicia?, Are current Galician institutional resources for equality a guarantee for the future?

Keywords

Equal treatment, affirmative actions, mainstreaming, gender policies, quotas, equality bodies, Galicia.

La igualdad de género ha ocupado un lugar central en la agenda política de las últimas décadas. La acción de los poderes públicos con el fin de lograr la igualdad real entre mujeres y hombres estuvo caracterizada hasta hace algunos años por la puesta en marcha de programas y acciones específicas dirigidas a las mujeres; en la actualidad, por el contrario, estas acciones han ido acompañadas de nuevos modelos de intervención que sitúan la igualdad de género en el centro de la planificación y gestión de la totalidad de las políticas públicas. Desde finales de la década de los noventa, y de manera similar a lo que ha ocurrido en los países del ámbito europeo y en España, las políticas de género en el nivel autonómico han ido incorporando nuevas estrategias de género (Bustelo, 2004; Lombardo, 2004). Este nivel es particularmente relevante por la importancia que las políticas autonómicas adquieren en un contexto de fuerte descentralización como el caso español. Esto ha implicado, entre otros elementos, la descentralización de las políticas de género y la creación de organismos específicos de promoción de la igualdad.

El presente artículo tiene por objetivo fundamental analizar el estado de implementación de las políticas de igualdad género en el ámbito de la Administración pública gallega. Para ello, en primer lugar, se llevará a cabo una breve presentación de los principales conceptos y estrategias relativos al género y al feminismo institucional para, en segundo lugar, a la luz de los mismos, analizar y dar cuenta del proceso de creación y desarrollo de las políticas de igualdad de género en Galicia. En este sentido, se busca responder a las siguientes preguntas: ¿qué tipo de actuaciones en materia de igualdad se han llevado a cabo en la Comunidad Autónoma gallega?, ¿qué cambios intraorganizativos y nuevas instituciones ha supuesto la incorporación de la perspectiva de género en este nivel de gobierno?, ¿se puede hablar de madurez y consolidación del impulso institucional gallego en materia de género?, ¿qué grado de influencia han ejercido las políticas y organismos de igualdad de esta comunidad en el proceso de toma de decisiones?, ¿ha influido el color político en los cambios y evolución de las políticas de género en Galicia?, ¿son los recursos institucionales para la igualdad del presente una garantía de futuro en Galicia?

1. LA APARICIÓN DEL FEMINISMO INSTITUCIONAL

En las últimas décadas se ha experimentado una importante implicación de los poderes públicos en la lucha contra la desigualdad de género. Los precedentes de estas actuaciones se deben buscar en las luchas de los movimientos de mujeres de la denominada “segunda ola” del feminismo que tuvieron lugar durante los años sesenta y setenta. Como consecuencia de este movimiento feminista se estableció cierto consenso político acerca de la legitimidad de las demandas de las mujeres y el reconocimiento de que los poderes públicos pueden y deben hacer algo para eliminar las desigualdades de género y la discriminación de las mujeres. Si bien no existió acuerdo

sobre cuál debe ser el papel del Estado en este proceso (Lovenduski, 1997) este movimiento va a propiciar la creación del denominado feminismo institucional o de Estado. En el marco de las Administraciones públicas, desde el momento que se asume que resulta imposible evitar el Estado, ya que está presente en la mayoría de las áreas importantes de la vida social, prolifera la creación de instituciones cuyo principal cometido es la formulación y puesta en práctica de medidas para alcanzar un mayor grado de igualdad entre mujeres y hombres. Es decir, se produce la institucionalización del feminismo en agencias u organismos para la igualdad (Stetson y Mazur, 1995).

Como en la mayoría de los países occidentales, aunque con mayor tardanza, en nuestro país se crean organismos de igualdad a partir de los años ochenta tanto a nivel estatal como a nivel autonómico. La creación en 1983 del Instituto de la Mujer significó el arranque del feminismo de Estado en España que no sólo ha tenido un impacto significativo en el planteamiento de las políticas públicas de igualdad, sino que, además, se ha convertido en el principal promotor de instituciones de este tipo, fundamentalmente, en el ámbito autonómico.

Así, a partir de 1988, año en que se crean los institutos de Andalucía y el País Vasco, se va desarrollando una red de estructuras administrativas análogas al Instituto de la Mujer en las diferentes comunidades autónomas¹.

2. LA EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO

Las políticas públicas de género se pueden definir, tal y como plantea Lombardo, como el “conjunto de decisiones, objetivos y medidas adoptadas por las instituciones públicas, en relación al fomento de la igualdad entre mujeres y hombres y el avance de la situación socioeconómica, política y cultural de la mujer” (Lombardo, 2004:30). Tienen que ver, por lo tanto, con las intervenciones de los poderes públicos encaminadas a eliminar las desigualdades entre mujeres y hombres y a mejorar la situación de las primeras.

En el marco de las políticas de igualdad de género se pueden distinguir tres grandes grupos o estrategias políticas de género que marcan la propia evolución y efectividad de las mismas. Estas son: las políticas de igualdad de trato, las acciones positivas y el *mainstreaming*.

¹ En este sentido, el Instituto de la Mujer representó un modelo para la institucionalización autonómica de organismos de igualdad en el momento de desarrollo y profundización autonómica. Actualmente es un organismo autónomo dependiente del Ministerio de Igualdad, a través de la Secretaría General de Políticas de Igualdad.

CUADRO 1

Tipología de políticas públicas de igualdad de género

Estrategia	Diagnos	Solución	Responsabilidad
	<i>¿Qué está mal?</i>	<i>¿Qué hay que hacer?</i>	<i>¿Quién debe hacerlo?</i>
Igualdad de trato	Desigualdad ante la ley	Cambio de las leyes para garantizar la igualdad formal	Legisladores/as
Acciones específicas para la igualdad	Desigualdades de partida. Problemas específicos de las mujeres y desventajas	Diseño y aplicación de programas específicos para las mujeres	Agencias especializadas
Mainstreaming de género	Políticas habituales e instituciones causan o perpetúan la desigualdad	Reorganizar el proceso político para tener en cuenta y tentar la erradicación las desigualdades.	Gobierno y actores implicados en los procesos políticos

Fuente: Alonso (2007a) a partir de Verloo (2001).

Las políticas de igualdad de trato tienen que ver con aquellas medidas cuyo objetivo es alcanzar la igualdad formal de ambos sexos. En este sentido, buscan eliminar de la legislación existente posibles preceptos que discriminen explícitamente a alguno de los dos sexos. Son políticas deudoras de la concepción de raigambre liberal de igualdad de iure que ha sido objeto de importantes cuestionamientos debido a que pone entre paréntesis el reconocimiento de derechos que puedan ser específicos para alguno de los sexos (Mazey, 2001). No obstante, y a la luz de los resultados, el reconocimiento del principio de igualdad formal –doctrina liberal jurídica– no implicó la desaparición de todas las discriminaciones debido a que las condiciones sociales, económicas y políticas de partida de hombres y mujeres no eran iguales. En este sentido, muy pronto se reconoció que las políticas de igualdad de trato llevadas a cabo mayoritariamente durante los años setenta y principios de los ochenta no fueron eficaces ni suficientes para eliminar la desigualdad entre hombres y mujeres.

Las “acciones específicas” surgen como respuesta al déficit de igualdad de las primeras políticas de igualdad de trato. Las acciones específicas o acciones positivas suponen asumir la necesaria incorporación de un tratamiento diferenciado que posibilite la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. La nueva denominación obedece a un cambio de enfoque hacia un concepto más amplio de igualdad de facto. Son estrategias que van más allá de la igualdad jurídica o formal hasta lo que requiere la igualdad real, esto es, la interposición de las medidas necesarias para que la igualdad sea efectiva, removiendo las barreras tanto culturales, económicas, como de cualquier otro tipo que obstaculicen su consecución. Se pueden distinguir dentro de ellas las denominadas políticas de igualdad de oportunidades y las políticas de acción positiva.

Las primeras comprenden la eliminación de barreras legales, económicas, sociales, culturales y de poder para que mujeres y hombres tengan las mismas oportunidades². El segundo tipo de estrategia, las acciones positivas, o también denominadas de discriminación positiva tienen por objetivo corregir la desventaja inicial de las mujeres con el fin de conseguir la igualdad real de hombres y mujeres mediante el fomento de la presencia de estas últimas en los más diversos ámbitos. Así, se entiende como “acciones positivas”³ aquellas medidas extraordinarias que permiten a las mujeres conseguir la igualdad efectiva. En el marco de estas acciones se puede establecer una subdivisión entre las denominadas “acciones positivas” entendidas como la promoción de un trato preferente, para conseguir la igualdad a medio plazo y las denominadas medidas de “discriminación positiva” que implicarían el establecimiento de cuotas encaminadas a conseguir una igualdad inmediata (Barreme, 1997:89). Han sido estas últimas las medidas más controvertidas, ya que cuestionan la neutralidad de los diferentes procesos de selección. No obstante, estas acciones generalmente se han considerado como medidas temporales, es decir, entendidas como medios más que fines.

Por último, las políticas de *mainstreaming* constituyen la estrategia de más reciente aplicación. Esta estrategia fue asumida explícitamente por la Plataforma para la Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre Mujeres de Naciones Unidas celebrada en Pekín en 1995. El Consejo de Europa la define así: “El *mainstreaming* de género es la organización (reorganización), el avance, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos, de modo que una perspectiva de igualdad de género, se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por los actores normalmente involucrados en la adopción de medidas política” (Consejo de Europa, 1999).

El *mainstreaming* es la única estrategia que reconoce que la desigualdad y las relaciones de género se encuentran omnipresentes. Teniendo en cuenta que las actuaciones de las instituciones públicas no son neutrales respecto al género sino que forman parte activa del mantenimiento de la desigualdad estructural, esta nueva política tiene por objetivo introducir la perspectiva de género desde la propia definición del problema público que se intenta resolver, como a la hora de formular, ejecutar y evaluar las acciones públicas. Debe poder aplicarse en todas las políticas, a todos los niveles, en todas las etapas, y tener capacidad para reorganizar la práctica política. Se entiende como una nueva forma de hacer política de género que permite una aplicación flexible y adaptada a la realidad del ámbito donde se desarrolle.

Por otra parte, el *mainstreaming* como estrategia emplea diversas metodologías e instrumentos de intervención en materia de género, de modo que la revisión de las

2 El objetivo general de las mismas es el acceso de las mujeres al mundo público y su desarrollo se viene llevando a cabo por organismos especializados. Las más importantes están relacionadas con las políticas educativas y el acceso a formación para el mercado laboral.

3 El Consejo de Europa las define como aquellas medidas para “favorecer el acceso de miembros de ciertas categorías de personas, en este caso concreto, las mujeres, a los derechos que se le garantizó, en la misma medida que los miembros de otras categorías, en este caso, los hombres” (Consejo de Europa, 2004:54). Traducción propia.

políticas públicas puede llevarse a cabo por procedimientos muy diversos, entre los que se encuentran los informes de impacto de género, los planes de igualdad y los presupuestos de género. En primer lugar, los “informes de impacto de género” son empleados en numerosos países y constituyen un tipo de evaluación *ex-ante* de las políticas públicas, por la cual antes que estas sean llevadas a la práctica, se analiza sus potenciales efectos sobre hombres y mujeres y su posible contribución a la permanencia de las desigualdades. En segundo lugar, los “planes de igualdad” constituyen un conjunto de medidas aprobadas por un gobierno para ser aplicadas por los departamentos que lo componen en un determinado período temporal (Bustelo, 1999: 381). Bajo esta herramienta y con el objetivo de incidir en la igualdad de género se programan una serie de actuaciones públicas que no son directamente aplicadas por el organismo de igualdad, sino que requiere la participación de otros actores. En tercer lugar, los presupuestos sensibles al género permiten hacer un análisis del presupuesto público para comprender el conjunto o partes del mismo, con el objetivo de conocer el alcance e impacto de las políticas públicas sobre las mujeres y niñas en comparación con los hombres y niños⁴. Son un mecanismo importante para asegurar una mayor consistencia entre los objetivos económicos y los compromisos sociales y políticos. Todas las políticas públicas que están o pueden estar reflejadas en el presupuesto pueden analizarse desde el punto de vista de género.

Por último y en otro orden de cosas, es importante subrayar que el *mainstreaming* de género no sustituye a las acciones específicas de igualdad de género correspondientes a la segunda generación de políticas de género. Éstas tienen por objetivo cubrir necesidades prácticas que afectan a la mayoría de las mujeres, destinatarias de acciones positivas. La implementación de acciones específicas, bien políticas de igualdad de oportunidades, bien acciones positivas permite dar a conocer la situación social que afecta a las mujeres, hacerla visible. Por lo tanto, estas últimas son condición necesaria pero no suficiente para la plena equiparación social, política y económica de mujeres y hombres. Son estrategias complementarias que forman parte del denominado sistema dual formado por las acciones específicas de igualdad y las políticas de *mainstreaming*.

3. LA IGUALDAD DE GÉNERO EN GALICIA: ACCIONES, ESTRUCTURAS Y PRESENCIA

El desarrollo de las políticas de género en la Comunidad Autónoma de Galicia, aunque un poco más tardío⁵, ha sido paralelo a los avances en diferentes institucio-

4 Un aspecto fundamental del análisis del presupuesto sensible al género es el reconocimiento del trabajo no remunerado de cuidado llevado a cabo mayoritariamente por mujeres mediante el uso del tiempo y de los recursos en los hogares. En este sentido, es importante reconocer la interdependencia de los sectores productivo y reproductivo de la economía y el carácter prioritario de los objetivos del bienestar y desarrollo humano que visibilicen las mujeres en la macroeconomía. Consúltese: (De la Fuente, M. y Ortiz, L., 2006).

5 Este desarrollo más tardío constituye el reflejo de la asunción competencial realizada en el Estatuto gallego. Con posterioridad a la creación del Emakunde vasco o el Instituto Andaluz de la Mujer en el

nes europeas y españolas. A partir de los años 90 se han llevado a cabo diversas actuaciones públicas en materia de igualdad entre mujeres y hombres, actuaciones que han progresado siguiendo en gran medida a la lógica evolutiva de las distintas políticas de género descritas en los apartados anteriores pero también condicionadas por el color político del gobierno.

La ley 3/1991, de 14 de enero, de creación del Servicio Gallego de Promoción de la igualdad del hombre y de la mujer (SGI) fue debatida y aprobada en el Pleno del Parlamento de Galicia el 18 de diciembre de 1990. Su aprobación supuso el punto de partida del feminismo institucional en la comunidad gallega al crear el primer organismo específico cuya finalidad principal ha sido la de introducir las políticas de igualdad a nivel autonómico.

Entre las razones que llevaron al primer gobierno popular presidido por Fraga Iribarne a la creación del SGI, además de las señaladas en otras investigaciones como mimetismo institucional e influencia del contexto europeo (Alonso, 2007a; Bustelo, 2004; Mahou y Bouzas, 2007), cobra un peso significativo la postura que en la oposición había mantenido este partido en la anterior legislatura. Durante el gobierno tripartido de la segunda legislatura, las iniciativas parlamentarias de demanda de creación de un organismo de igualdad autonómico fueron apoyadas por el grupo parlamentario popular en la oposición. Una vez llegado al poder, la marcha atrás se hacía difícil.

Desde comienzos de los años 90 hasta el año 2005, el Partido Popular llevó a cabo políticas de igualdad de género del mismo modo que ha ocurrido en otras autonomías. En este sentido, a diferencia de otros contextos, estas políticas han sido paulatinamente aceptadas en España (Orbals, 2008; Threlfall, 1996), incluso en administraciones más conservadoras⁶. No obstante, esto no significa que exista una coincidencia en el resultado y contenido de las políticas de género⁷. De acuerdo con Candice Orbals el color político del gobierno en Galicia ha marcado una diferencia significativa entre los casos gallego y andaluz, pues ha implicado un alejamiento de las demandas feministas y unas políticas públicas centradas en el rol de madre tradicional de la mujer y en el marco de la familia (Orbals, 2008).

año 88, la Xunta de Galicia inicia la aplicación de las competencias en materia de igualdad contenidas en el Estatuto de Autonomía (art. 4.2). Este marco estatutario le otorga competencias a la entidad autónoma gallega para actuar en materia de igualdad de género.

6 En general los partidos conservadores han incrementado sus actitudes favorables a las demandas feministas de igualdad de género como consecuencia de aspectos diversos como la necesidad de competir con la izquierda por el voto femenino, la creciente influencia de la legislación supranacional europea así como una mayor incorporación de las mujeres a la política (Ruiz Jiménez, 2002: 239).

7 Los contenidos de género requieren una matización a la hora de reconocer los intereses de mujeres: normalmente, los temas de género más próximos a posicionamientos de mujeres de derechas comprenden la defensa de la familia, la igualdad de oportunidades, el empleo y la lucha contra la violencia de género; mientras que los asuntos relativos a la legalización del aborto, los métodos anticonceptivos, la educación sexual o las cuotas son demandas más específicas de mujeres de un espectro ideológico de izquierdas (Lois y Diz, 2006).

A partir del cambio en el gobierno en el año 2005 y hasta principios de 2009 destacan dos aspectos importantes para el análisis de la evolución de las políticas de igualdad. Por un lado, el gobierno es ocupado por dos partidos de izquierda –Partido Solicialista de Galicia (PSG) - Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y Bloque Nacionalista Galego (BNG)– con una importante tradición de defensa de los intereses de las mujeres. Por otro lado, al tratarse de un gobierno bipartito, los dos partidos han intentado liderar la política de igualdad desde sus áreas de gobierno, lo que ha contribuido a una mayor presencia de la misma en la agenda política.

En estos momentos, a mediados del 2010, todavía resulta precipitado hacer una valoración profunda sobre las implicaciones que la vuelta del Partido Popular a la Xunta ha tenido en la evolución de las políticas de igualdad. Con todo, es posible subrayar algunos cambios significativos que dan como resultado un escenario con luces y sombras que hacen pensar que el factor político está directamente relacionado con el nuevo giro de las políticas gallegas de género.

Acciones

El impulso de las políticas públicas de igualdad de género, esto es, de las medidas destinadas a eliminar las discriminaciones contra las mujeres, se ha concretado fundamentalmente a través de los Planes de Igualdad de oportunidades. Los planes de igualdad, como se indicó más arriba, constituyen un conjunto de medidas aprobadas por un gobierno para ser aplicadas por los departamentos que lo componen en un determinado intervalo temporal (Arranz, 2000: 39). Son el principal instrumento de actuación de los organismos que trabajan para la eliminación de las relaciones desiguales de género. Desde la creación del SGI, se han puesto en funcionamiento cinco Planes de Igualdad:

- I Plan para la igualdad de oportunidades de las mujeres gallegas, 1992-1994
- II Plan para la igualdad de oportunidades de las mujeres gallegas, 1995-1997
- III Plan para la igualdad de oportunidades de las mujeres gallegas, 1998-2001
- IV Plan para la igualdad de oportunidades de las mujeres gallegas, 2002-2005
- V Plan del Gobierno gallego para la igualdad entre mujeres y hombres, 2007-2010

El título del V Plan de igualdad, vigente en la actualidad, da cuenta de un salto cualitativo respecto a las políticas de género por dos motivos. En primer lugar, y por primera vez, nos encontramos delante de un Plan del Gobierno gallego. Los planes anteriores fueron aprobados por el Pleno del Consejo del SGI, lo que significaba un compromiso menor por parte del gobierno del momento y una mayor dificultad para lograr que otros departamentos se sintieran forzados a la hora de cumplir las medidas recogidas en los planes. En segundo lugar, la alusión explícita a mujeres y hom-

bres como destinatarios del V Plan, frente a la referencia sólo a las mujeres en los anteriores, evidencia el cambio de perspectiva a la hora de entender las políticas de igualdad como algo que beneficia a la sociedad en su conjunto y que necesariamente tiene que implicar también a los hombres.

En esta misma línea, si se observan con detalle los contenidos de los planes, es posible identificar otro de los aspectos significativos de la evolución de las políticas de igualdad en Galicia, a saber, la adopción de la estrategia del *mainstreaming*.

Como se indica en el cuadro 2 referido a las áreas de actuación de los planes gallegos de igualdad, el *mainstreaming* se incorpora por primera vez en el III Plan de Igualdad. Con todo, mientras que la mayor parte de los planes combinan políticas específicas con el nuevo *mainstreaming*, el V Plan avanza cualitativamente en esta estrategia diseñando líneas de actuación genéricas que persiguen el cambio de las condiciones estructurales que condicionan la persistencia de la desigualdad en las sociedades actuales⁸.

CUADRO 2

Tipología de áreas de actuación en los planes gallegos de igualdad

Áreas de actuación	I	II	III	IV	V
Participación sociopolítica					
Sensibilización					
Medios de Comunicación					
Educación					
Formación y empleo					
Conciliación					
Cultura					
Deporte					
Desarrollo sostenible					
Salud					
Servicios sociales					
Violencia de género					
Mainstreaming					

Fuente: Elaboración propia a partir de Alonso (2007a).

Junto con estos Planes de igualdad de contenido general nos encontramos con tres planes específicos que podemos enmarcar en la estrategia del *mainstreaming*: El

⁸ Las líneas estratégicas de este V plan son cuatro: participación y empoderamiento; acceso a información y a los recursos; formación en igualdad entre mujeres y hombres; y tratamiento integral de la violencia de género.

Plan de Fomento de la Corresponsabilidad y el Plan para la Salud integral de las Mujeres, aprobados los dos en el 2007 y el Programa Gallego de Mujer y Ciencia, aprobado en el año 2008.

Asimismo, otras acciones relevantes en Galicia en materia de igualdad han sido la aprobación de distintas leyes autonómicas. Nos referimos a la Ley Gallega 7/2004, de 16 de julio, para la igualdad de mujeres y hombres; a la Ley 2/2007, de 28 de marzo, del trabajo en igualdad de las mujeres de Galicia y a la Ley 11/2007, de 27 de julio, gallega para la prevención y el tratamiento integral de la violencia de género. La aprobación de medidas legislativas supone un tipo de intervención que apuesta por herramientas de actuación más incisivas y más comprensivas de lo que resultan los planes (Aránzazu, 2003: 67; Bustelo y Ortals, 2007: 211). Y es que una de las limitaciones de los planes de igualdad radica en el hecho de que las políticas tienden a permanecer exclusivamente en el ámbito del ejecutivo. Por el contrario, las leyes permiten que la acción en género se amplíe al ámbito legislativo y judicial. Además, en el caso gallego, esta estrategia va a suponer la adopción del *mainstreaming* como principio de actuación de los poderes públicos gallegos.

La Ley Gallega 7/2004, de 16 de julio, para la igualdad de mujeres y hombres en la Comunidad Autónoma de Galicia establece el principio de *mainstreaming* en la elaboración, en la ejecución y el seguimiento de todas las políticas y de todas las actuaciones de la Xunta de Galicia. Junto con esta disposición general, la ley incorpora a la actuación de la administración autonómica alguno de los instrumentos del *mainstreaming*:

- En el capítulo II, dedicado al principio de *mainstreaming*, introduce dos artículos, el séptimo y el octavo, referidos a los informes de impacto de Género en la elaboración de las leyes y de las legislaciones elaboradas por la Xunta de Galicia. Los informes de impacto se establecen de manera obligatoria, aunque no vinculante, para proyectos y proposiciones de ley.
- En el capítulo III se regula la erradicación del uso sexista del lenguaje. En él se define el lenguaje no sexista y se obliga a la Xunta a la supresión del mismo en el campo institucional; al mismo tiempo se establece que la administración gallega ha de procurar su eliminación en el campo social.
- Por último, la disposición adicional primera fija, con la finalidad de facilitar la aplicación del principio de *mainstreaming*, que las estadísticas e investigaciones con eventual repercusión en cuestiones de género realizadas por la comunidad autónoma se encuentren desagregadas por sexos.

Luego, pese a que los instrumentos que regula, así como su descripción y definición no consiguen la profundización necesaria para la optimización de la implementación del *mainstreaming*, la Ley 7/2004 supone un paso importante en la incorporación de esta estrategia en la actuación de la Xunta de Galicia.

En el año 2007 la actuación legislativa en materia de igualdad da un paso significativo en la incorporación del *mainstreaming* a la acción de la administración autonómica. Este avance obedece a la incorporación del objetivo de la igualdad como dimensión central en la actuación de políticas sectoriales: violencia y trabajo. Así, la Ley 2/2007, de 28 de marzo, del trabajo en igualdad de las mujeres de Galicia, en su artículo primero, regula que su objeto es la integración de la dimensión de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en las competencias autonómicas sobre empleo y relaciones laborales. De la misma manera, la Ley 11/2007, de 27 de julio, gallega para la prevención y el tratamiento integral de la violencia de género establece como objetivo la adopción de medidas integrales dirigidas a la prevención y atención del tratamiento de la violencia ejercida contra las mujeres, así como la asistencia a las víctimas. Esta ley pretende dotar a los poderes públicos y a la sociedad gallega de un instrumento útil para prever, tratar y erradicar la violencia de género y, en fin, conseguir una verdadera realización del principio de igualdad.

Como se ha señalado anteriormente, uno de los aspectos positivos de la introducción del *mainstreaming* en estas leyes es el carácter obligatorio otorgado a alguna de sus herramientas –estadísticas, informes de impacto o lenguaje no sexista–. Por ello, antes de dar por finalizado este apartado resulta pertinente el examen de alguna de ellas. En concreto, la referida a los informes de impacto de género que, como ya se ha indicado, se introducen en la ley del 2004. Los informes han sido la principal herramienta del gobierno gallego para incorporar la perspectiva de género en su legislación. Un reciente estudio (Alonso, Diz y Lois, 2009) evalúa cuál ha sido el verdadero impacto de estos informes y da cuenta de su utilización no sólo en las leyes, tal y como obliga el artículo séptimo en el que se regula, sino en otro tipo de normativa. Además, en cuanto a su influencia, se constatan dos tendencias. En primer lugar, no todas las áreas de gobierno han sido igualmente receptivas a la inclusión de este tipo de recomendaciones. Y, en segundo lugar, cuanto más transformadoras han sido las sugerencias presentes en los informes menos posibilidades ha habido de que éstas fueran incluidas finalmente en la normativa. Es más, el estudio subraya la importancia de la existencia de una normativa en igualdad, ya que son las medidas de igualdad que están legisladas las que finalmente se incorporan en otra legislación. Con todo, se puede concluir que estamos ante una herramienta bastante consolidada en el ámbito de actuación de la Xunta de Galicia.

En último lugar, y como resultado del cambio de gobierno, es preciso destacar nuevas acciones recogidas en el Anteproyecto de Ley de apoyo a la Familia y a la Convivencia⁹. En él se dilucidan nuevas orientaciones entre las que destacan las denominadas acciones de “apoyo a la vida” que hacen pensar en un claro cambio de rumbo respecto a las políticas de género de la legislatura anterior. En realidad, es un proyec-

⁹ El 19 de mayo de 2010 la *Conselleira de Traballo e Benestar* presentó a la prensa el borrador de la futura Ley de apoyo a la Familia y a la Convivencia.

to que guarda una relación muy estrecha con las recientes leyes autonómicas de Castilla y León y Valencia gobernadas por el PP¹⁰.

Al parecer, esta nueva ley tendrá presente el “apoyo a la vida” con medidas hacia las mujeres gestantes con el fin de fomentar que el embarazo llegue a término. En este sentido, las acciones girarán en torno al “fomento del acogimiento familiar y de la adopción”. Estas propuestas de actuación se encuentran en clara sintonía con algunas claves de las políticas en contra del aborto manifiestamente opuestas a las demandas feministas.

Por otro lado, como elemento novedoso, esta futura ley considerará a las mujeres embarazadas como unidad familiar de pleno derecho y creará por primera vez en la Comunidad un registro de familias monoparentales. Con esta iniciativa legislativa se tiene por objetivo sentar las bases del Plan Gallego de Apoyo a la Familia y a la Natalidad que permitirá la creación de un *Consello Galego das Familias*.

Estructuras

El *mainstreaming* supone la creación y transformación de la organización de las estructuras administrativas con el objetivo de garantizar la introducción de la perspectiva de género en todo el proceso de elaboración de una política pública concreta. ¿De qué estructuras se trata? Por un lado, la necesaria estrategia dual concede un papel decisivo a los organismos de igualdad tradicionales o instituciones de igualdad específicas. Por otro lado, las nuevas estructuras deben dar respuesta a algunos de los requisitos del *mainstreaming*, de manera que se creen: 1. Órganos específicos tendentes a favorecer una mayor coordinación y colaboración institucional, 2. Órganos de consulta igualitaria dirigida a la integración de la sociedad civil en el proceso de cambio y la puesta en práctica de políticas participativas y 3. Órganos que permitan la extensión de los objetivos de la igualdad de género hacia nuevas áreas competenciales.

En cuanto a los organismos de igualdad tradicionales, algunas autoras han señalado (Bustelo, 2004; Bustelo y Ortals, 2007) dos elementos estructurales que se deben utilizar a la hora de explicar su fuerza institucional: el tipo de organismo –referido a si es un organismo autónomo, con presupuesto propio y creado por ley, o si se trata, al contrario, de una dirección general, dependiente de un departamento del gobierno y de sus decisiones– y el departamento o área gubernamental en el que está situado. De acuerdo con estas autoras, el área de gobierno preferible es la de presidencia ya que, por un lado, sus competencias se extienden a otras áreas de gobierno

10 Son la Ley 6/2009, de 30 de junio, de la Generalitat, de Protección a la Maternidad y la Ley 14/2008, de 18 de diciembre, por la que se crea y regula una red de apoyo a la mujer embarazada. Al parecer, el origen de estas leyes se encuentra en la iniciativa legislativa popular de la Fundación Red Madre. Es una red de asociaciones de asesoramiento a embarazadas impulsada en 2007 por el Foro Español de la Familia. Esta red ha ido recabando firmas en todas las comunidades autónomas para pedir que los parlamentos autonómicos elaboren normas de apoyo a la maternidad.

y, por otro, otorga a las *femócratas* o feministas de Estado una mejor situación para persuadir a los colegas de otros departamentos.

El diseño orgánico del SGI, así como otros organismos de igualdad autonómicos, siguen en su creación el modelo de la administración central: un organismo autónomo vinculado a un departamento percibido como de importancia secundaria, esto es, Trabajo y Servicios Sociales.

Con todo, la consejería de adscripción del SGI fue cambiando a lo largo de los años de manera que se experimenta una evolución positiva desde el punto de vista de la autoridad y de la capacidad del feminismo institucional en el nivel autonómico. La evolución cronológica de los órganos de adscripción ha sido la siguiente:

1. Consejería de Trabajo y Servicios Sociales.
2. Consejería de Familia Mujer y Juventud.
3. Consejería de promoción del Empleo, Mujer y Juventud.
4. Consejería de Familia, Juventud, Deporte y Voluntariado.
5. Vicepresidencia de la Igualdad y el Bienestar (Secretaría General de Igualdad).
6. Presidencia (Secretaría General de Igualdad).

Esta evolución de la vinculación de las responsabilidades en igualdad de género y del SGI a los diferentes departamentos determina un distinto peso político y capacidad de influencia en el establecimiento de la agenda. Se puede establecer una división clara entre dos grandes períodos en lo referido al nivel organizativo. Un primero, antes del 2005, donde las políticas de género se sitúan en consejerías de bajo nivel de influencia y que actúan en ámbitos de poca incidencia para las restantes unidades de gobierno.

La estructura posterior al 2005 representa, por el contrario, un salto cualitativo y abre otra etapa. El *Servicio Galego de Igualdade* se adscribe en este periodo al entorno de Presidencia. Este nivel, como se acaba de indicar, determina la presencia en un plano ventajoso pues constituye un nivel privilegiado para la introducción de la estrategia de la *mainstreaming*, ya que favorece capacidad de influencia y de coordinación en otros organismos para que incluyan la igualdad entre sus objetivos.

Desde este último punto de vista, esto es, el de la introducción del *mainstreaming*, también es preciso explicar la novedad que ha representado, en cuanto a diseño estructural de las políticas de igualdad, la adscripción de esta área a una secretaría general incardinada en el gobierno. Sin duda, la capacidad ejecutiva de una secretaría general, frente a un organismo autónomo, significa situar en un primer plano la igualdad en la agenda política. Por otro lado, el avance que las políticas de igualdad en

Galicia han experimentado desde el 2005 podrían estar indicando la utilidad de este tipo de estrategia estructural. Con todo, se necesitan todavía estudios cualitativos que indaguen en esta relación, así como en las consecuencias que la aparición de estas estructuras puede tener sobre los organismos de igualdad tradicionales¹¹.

La normativa aprobada por el gobierno gallego a partir del 2007 da respuesta a través de la creación de distintas estructuras a alguno de los desafíos del *mainstreaming*. En este sentido, en Galicia las *femócratas* han utilizado la ley como una oportunidad para impulsar esta estrategia en una de sus principales dimensiones, a saber, el cambio de la estructura administrativa para la igualdad. Sintetizando y de manera esquemática se puede describir este nuevo entramado institucional como sigue:

En la nueva normativa, a las unidades especializadas de igualdad –Servicio Gallego de promoción de la Igualdad del hombre y de la mujer y, sobre todo, Secretaría General de la Igualdad– se les sigue reconociendo sus funciones y se profundiza en alguna de ellas.

Con respeto a otros cambios estructurales, se crea un organismo de coordinación entre consejerías: Comisión Interdepartamental de Igualdad. La creación de esta comisión que ya funcionó para la elaboración del V Plan del Gobierno gallego de igualdad entre mujeres y hombres de Galicia, se regula en la Ley 11/2007, de 27 de julio, gallega para la prevención y el tratamiento integral de la violencia de género como un órgano colegiado e institucional de la Xunta.

La participación en el proceso de elaboración de las políticas públicas de igualdad se garantiza con la creación de dos organismos: el Consejo gallego de las mujeres y Consejo gallego de participación de las mujeres en el ámbito del empleo y de las relaciones laborales. La Ley 11/2007, de 27 de julio, gallega para la prevención y el tratamiento integral de la violencia de género crea el Consejo Gallego de las Mujeres como órgano colegiado e institucional de Galicia, de carácter consultivo, de participación y asesoramiento en materia de políticas de igualdad. Además, la Ley 2/2007, de 28 de marzo, del trabajo en igualdad de las mujeres de Galicia también regula el Consejo Gallego de participación de las mujeres en el ámbito de empleo y de las relaciones laborales, como órgano de participación mediante un canal de libre adhesión de las asociaciones de mujeres, donde se integren las secretarías de mujeres de los sindicatos y de la confederación de empresarios y empresarias de Galicia y con representación del departamento de la administración autonómica en materia de igualdad.

11 En el caso gallego, durante el gobierno bipartito el SGI fue adscrito a la Secretaría General de Igualdad y ambos contaban con una dirección nombrada, lo que suponía, a los ojos de la ciudadanía, la percepción de dos liderazgos en política de igualdad. El gobierno actual del Partido Popular parecía haber optado, en un primer momento, por mantener un único liderazgo. En este sentido, el caso del ejecutivo central, con la creación del Ministerio de Igualdad, resulta un cambio estructural similar donde se impone también la indagación sobre el papel del Instituto de la Mujer.

En otro orden de cosas, con respeto a las estructuras especializadas de área, en los últimos años se crean dos: el Servicio de igualdad laboral y la Unidad Mujer y Ciencia.

El Servicio de igualdad laboral se regula en la Ley 2/2007, de 28 de marzo, del trabajo en igualdad de las mujeres de Galicia. Se trata de la Unidad Administrativa de Igualdad del departamento de la Administración autonómica competente en materia de trabajo, que funcionará coordinada y vinculada funcionalmente con el departamento de la administración autonómica competente en materia de igualdad. Las funciones que se le atribuyen son de asesoramiento en materias de género, impulso de la participación equilibrada de mujeres y hombres en los puestos de trabajo del citado departamento, diseño de formación en materia de igualdad, colaboración con el departamento competente en materia de igualdad en la elaboración de los informes de impacto de género de las normas del departamento de la administración autonómica competentes en materia de trabajo, recepción de las estadísticas que este elabora, promoción del principio de igualdad, asesoramiento a las empresas, revisión de convenios colectivos, elaboración de dictámenes y vigilancia sobre el cumplimiento de esta ley.

Asimismo, se debe mencionar la creación, a través del Decreto 33/2007 del 1 de marzo, de la Unidad de Mujer y Ciencia. Se trata de un organismo especializado en potenciar la presencia de las mujeres en los ámbitos científico y tecnológico y que cuenta con la participación de hasta tres departamentos gubernamentales: la Secretaría General de Igualdad, la *Consellería* de Educación y la *Consellería* de Innovación e Industria. La colaboración de estas dos últimas representa un claro ánimo para la aplicación del *mainstreaming*, ya que entran a formar parte del *feminismo institucional*, mostrando un claro compromiso con la eliminación de las desigualdades y aportando su experticia (Alonso, 2008a; 2008b).

Por último, y con el cambio de gobierno en la primavera de 2009, resulta pertinente destacar el reciente Anteproyecto de Ley por el que se suprime el Servicio Galego da Igualdade y se modifican determinados artículos¹² de la Ley 2/2007, de 28 de marzo, del trabajo en igualdad de las mujeres. Tras diecinueve años de funcionamiento de este organismo que significó el punto de arranque del feminismo institucional en Galicia será suprimido aludiendo a criterios de racionalización de las estructuras. En este anteproyecto se argumenta que con la concentración de las funciones en la ya existente Secretaría General de Igualdad se gana en eficacia a la hora de aplicar el *mainstreaming*, sin embargo, no está claro que un organismo de rango menor posea un gran poder de persuasión sobre las consejerías. Los organismos autónomos, como el SGI, se valoran como los más adecuados y extendidos en el conjunto de las autonomías¹³ ya que garantizan la continuidad y la estabilidad de las políticas de género al tiempo que impiden que éstas sufran grandes retrocesos con los cambios de gobierno.

¹² Se modifica el artículo 7 rebajando a la “Unidad Administrativa de Igualdad”, adscrita hasta el momento a la Secretaría General de la *Consellería de Traballo*, a la condición de servicio.

¹³ La organización exclusivamente política –direcciones generales en su mayoría– está presente tan solo en los casos de Cantabria, Valencia, Madrid y Castilla-León.

Presencia

Hasta ahora se han abordado dos de las tres estrategias utilizadas para incrementar la posición social de las mujeres (Squires, 2007): la creación de organismos de igualdad –con el objetivo de lograr una representación substantiva de los intereses de las mujeres– y la estrategia del *mainstreaming*. Queda referirse a la utilización de las cuotas para garantizar la presencia de las mujeres en los puestos representativos.

A diferencia de otras leyes de igualdad autonómicas que introducen las cuotas como medida para garantizar la paridad en la selección de personas para puestos representativos de ámbito autonómico, la Ley gallega de igualdad del 2004 establecía el fomento de la participación equilibrada de las mujeres, pero no garantizaba la misma a través del establecimiento de cuotas. Es la ley orgánica, 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres la que obliga a la aplicación del principio de presencia equilibrada en las elecciones a los parlamentos autonómicos. Además, la Ley 2/2007, de 28 de marzo, del trabajo en igualdad de las mujeres de Galicia utiliza las disposiciones adicionales para la reforma de la Ley 1/1983, de 22 de febrero, de normas reguladoras de la Xunta y su presidencia y establece, mientras que el Parlamento de Galicia no legisle otro porcentaje, el mínimo del 40% de presencia femenina en el ejecutivo gallego.

Como se puede observar en las tablas siguientes, los resultados de esta normativa han sido positivos aunque parciales. La presencia de parlamentarias en la cámara autonómica representa por primera vez en su historia el 40%. El análisis de las listas y los puestos de las candidatas en las mismas, sin embargo, pone de manifiesto otra interpretación que ya ha sido señalada para otros contextos (Verge, 2008; Diz y Lois, 2009). El principio de presencia equilibrada que establece un mínimo del 40% y un máximo del 60% para cada uno de los sexos, lejos de aplicarse como tal principio se utiliza sistemáticamente como una cuota del 40% para las mujeres.

Por otro lado, en cuanto a la presencia de las mujeres en el ejecutivo, el porcentaje mínimo del 40% se cumple en el caso de *conselleiras* y *conselleiros*, pero no en los puestos de designación política que están lejos de alcanzar los porcentajes que establece la ley.

TABLA 1

Presencia de mujeres en el Parlamento de Galicia al inicio de cada legislatura, en porcentajes

	I LEG (81-85)	II LEG (85-89)	III LEG (89-93)	IV LEG (93-97)	V LEG (97-01)	VI LEG (01-05)	VII LEG (05-09)	VIII LEG (09-)
BNG	–	–	20%	15,3%	22,2%	17,6%	38,4%	50%
PP	3,8%	2,9%	10,5%	14%	14,3%	36,6%	24,3%	34,2%
PSdeG	–	–	17,8%	10,5%	23,1%	35,3%	40%	44%
Total	4,2%*	1,4%	12%	13,3%	17,3%	30,6%	33,3%	40%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Diario Oficial de Galicia.

* En la I legislatura había otras 2 diputadas pertenecientes a UCD.

TABLA 2

Presencia de mujeres en las listas en las elecciones al Parlamento de Galicia del 2009

	Presencia listas	5 primeros puestos (Composición 3 mujeres / 2 hombres)	Cabezas de lista	Puestos de salida	% en el parlamento
Galicia	48,8%	25%	25%	40%	40%

Fuente: Diz y Lois, 2009.

TABLA 3

Presencia de mujeres en el ejecutivo autonómico actual, en porcentajes

	Presidencia	Consejerías	Secretarías generales	Direcciones generales
% mujeres	–	40	35%	23%

Fuente: Novo, 2009.

4. CONCLUSIONES

En resumen, se puede concluir que, en términos generales, la Comunidad Autónoma gallega ha alcanzado en los últimos años un notable estado de madurez e institucionalización de las políticas de igualdad de género pues han sido ampliamente desarrolladas y equiparadas a las que podemos encontrar en las autonomías que más han avanzado en este campo e incluso respecto a las llevadas a cabo en el nivel estatal.

En los años 90 se ha producido un progreso continuo motivado en gran medida por la lógica evolutiva de las distintas estrategias de género aunque también el color político ha sido un factor significativo a la hora de entender el alcance y resultado de las políticas de género. A partir de la creación del SGI las políticas gallegas experimentaron una evolución constante. En primer término, se desarrollaron como instrumentos específicos de actuación los planes plurianuales de igualdad y normativa específica. La aprobación de los diferentes planes determinó una continua revisión y ampliación de la agenda política. Paralelamente, se han producido modificaciones en la estructura organizativa con la que se aborda la igualdad.

Ahora bien, el período de legislatura iniciado en 2005 con el gobierno bipartito supuso un salto cualitativo tanto respecto al contenido de las políticas como a las estructuras. Los nuevos planes e iniciativas legislativas se llevaron a cabo con una vocación de implementación completa del *mainstreaming* –en todas las áreas y en todas las políticas– creándose al mismo tiempo órganos y unidades *ex-novo* como la Secretaría General de Igualdad, la Comisión Interdepartamental de la Igualdad o la Unidad Mujer y Ciencia, entre otros. Pese a que estos cambios importantes pueden

comprenderse también como fruto del proceso de consolidación de la estrategia estructural del *mainstreaming* iniciada a mediados de los años noventa, la voluntad política ha sido manifiesta.

A partir del 2009, con el regreso del PP al gobierno, y sin que haya sido posible llevar a cabo un análisis extenso debido al corto período de tiempo contemplado, se ha evidenciado un cambio de rumbo. Las transformaciones sustantivas en el contenido y alcance las políticas de género como la decisión de suprimir el SGI, organismo autónomo referente del feminismo institucional en Galicia, así como la modificación de la Ley 2/2007 del 28 de marzo del trabajo en igualdad de las mujeres, o el nuevo proyecto de ley sobre la familia y la convivencia, dibujan un horizonte de incertidumbre que podría estar poniendo en peligro algunos de los recursos institucionales gallegos necesarios para una agenda política de igualdad de género con garantía de futuro. En definitiva, habrá que esperar para saber si tras el camino abierto en los últimos años, se sigue haciendo camino al andar.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

Alonso, A. (2007a), *El mainstreaming y la europeización de las políticas de género en Galicia*. Trabajo de investigación tutorado presentado en el programa de Douto-ramento Procesos Políticos Contemporáneos. Curso 2006-2007. Santiago de Compostela: Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad de Santiago de Compostela.

— (2007b), “El mainstreaming y la europeización de las políticas de género en Galicia”. Ponencia presentada en el *VIII Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política*. En línea: <http://www.aecpa.eres/congreso_08/archivos/arena6/GT-19/ALONSO-ALBA.pdf> (consulta: 21 diciembre 2009).

— (2008a), “Género y Ciencia. Una visión desde las políticas públicas gallegas”, *Andaina Revista del movimiento feminista gallego*, 49: 47-50.

— (2008b), “La perspectiva de género en las políticas científicas: estudio de cuatro Comunidades Autónomas”. Ponencia presentada en *International Congress New and Old Questions of Women and Gender Research*, CIFEX, 14 de mayo, Santiago de Compostela.

Alonso, A., Diz, I. y Lois, M. (2009), Os informes galegos de impacto de xénero: unha análise da súa incidencia na elaboración das normas, Santiago de Compostela: Servicio Galego de Igualdade, Informe-trabajo en línea: <<http://sgi.xunta.es/document/infimpacxen.pdf>> (consulta: 15 febrero 2010).

Aránzazu, M. (2003), “Las nuevas leyes autonómicas de igualdad de mujeres y hombres”, *Aequalitas*, 13: 63-74.

Arranz, F. (2000), “Algunas notas tecnológicas sobre los planes de Igualdad de Oportunidades en el marco de las políticas públicas dirigidas a mujeres: el caso español”, en F. Arranz, ed., *Las políticas públicas a favor de las mujeres*. Madrid: Instituto Estudios Feministas Universidad Complutense de Madrid.

Astelarra, J. (2005), *Veinte años de políticas de igualdad*. Madrid: Cátedra.

- Barréme, M. A. (1997), *Discriminación, derecho antidiscriminatorio y acción positiva en favor de la mujeres*. Madrid: Civitas.
- Bustelo, M. (1999), “Políticas públicas de igualdad de género en España: evolución y evaluación”, en M. Ortega, C. Sánchez y C. Valiente, eds., *Género y Ciudadanía. Revisiones desde el ámbito privado*. Madrid: Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid.
- (2004), *La evaluación de las políticas de igualdad de género*. Madrid: Catarata.
- Bustelo, M. y Orbals, C. (2007), “The evolution of Spanish State Feminism: a Fragmented Landscape”, en J. Outshoorn y J. Kantola, eds., *Changing State Feminism*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Castro, C. (2003), *Introducción al enfoque integrado del mainstreaming de género*. Sevilla: Instituto Andaluz de la Mujer.
- Comisión Europea (1999), *Guía para la evaluación del impacto de género*. Bruselas: European Commission, Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. En línea: <http://ec.europa.yo/employment_social/gender_equality/docs/gender/gender_eres.pdf> (consulta: 20 febrero 2010).
- Consejo de Europa (1999), *Mainstreaming de género. Marco conceptual, metodología y presentación de buenas “prácticas”*. Informe final de las actividades del Grupo de especialistas en mainstreaming (EG-S-MS) (versión castellana e inglés). Madrid: Instituto de la Mujer, serie documentos, n.º 28.
- De La Fuente, M. y Ortiz, L., coords., (2006), *Presupuestos locales con perspectiva de género*. Barcelona: ICPS.
- Diz, I. y Lois, M. (2009), “Implementando el principio de representación equilibrada: un análisis de los procesos de reclutamiento en los partidos políticos”, ponencia presentada en el *IX Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política (AECPA)*, celebrado en Málaga en septiembre del 2009.
- Fraser, N. (1997), *Justice Interruptus, Critical Reflections on the “Postsocialist” Condition*. Londres: Routledge.
- Lodeiro, C. (2007), *Políticas públicas de igualdad de género en el ámbito autonómico: el Servicio Gallego de la Igualdad del Hombre y de la Mujer*. Trabajo de investigación tutorado presentado en el programa de Doctorado Procesos Políticos Contemporáneos. Curso 2006-2007. Santiago de Compostela: Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad de Santiago de Compostela.
- Lois, M. y Diz, I (2006), “¿Qué sabemos sobre la presencia política de las mujeres y la toma de decisiones? Claves para un marco de análisis”, *Política. Revista de Ciencia Política*, 46: 37-60.
- Lombardo, E. (2003) “El *mainstreaming*. La aplicación de la transversalidad en la Unión Europea”, *Aequalitas*, 13: 6-11.
- (2004), *La europeización de la política española de igualdad de género*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Lovenduski, J. (1997), “Feminismo institucional: género y estado”, en E. Uriarte y A. Elizondo, eds., *Mujeres en Política*. Barcelona: Ariel.
- Mahou, X. y Bouzas, R. (2007), “Gobierno electrónico y organismos de igualdad: examen de los canales de acceso”, en I. Diz y M. Lois, eds., *Mujeres, instituciones y política*. Barcelona: Bellaterra.

- Mazey, S. (2001), *Gender Mainstreaming in the EU. Principles and Practice*. Londres: Kogan.
- Novo, A. (2009), “Implementando la paridad en España: un análisis de los gabinetes”. Ponencia presentada en el *XIV Congreso Internacional del CLAD*, celebrado en Brasil en octubre del 2009.
- Ortbals, C. (2008), “Subnational Politics in Spain: New Avenues for Feminist Policymaking and Activism”, *Politics and Gender*, 4: 93-116.
- Roggeband, C. y Verloo, M. (2006), “Evaluating gender impact assessment in the Netherlands (1994-2004): la political process approach”, *Policy and Politics*, 34(4): 615-632.
- Ruiz Jiménez, A. (2002), *Mecanismos de cambio ideológico e introducción de políticas de género en partidos conservadores: el caso de AP-PP en España en perspectiva comparada*. Madrid: Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales.
- Squires, J. (2007), *The New Politics of Gender Equality*. Londres: Palgrave Macmillan
- Stetson, D. y Mazur, A. (1995), *Comparative State Feminism*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Threlfall, M. (1996), “Feminist Politics and Social Change in Spain”, en M. Threlfall, *Mapping the Women’s Movement, Feminist Politics and Social Transformation in the North*. Londres: Verso.
- Verge, T. (2008), “Cuotas voluntarias y legales en España. La paridad a examen”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 123: 123-150.
- Verloo, M. (2001), “Another velvet revolution? Gender Mainstreaming and the politics of Implementation”, *IWM Working papers*, n.º 5. Viena: IWM.
- Valiente, C. (1996), “El feminismo institucional en España: el Instituto de la Mujer, 1983-1994”, *Revista Internacional de Sociología*, 13: 163-204.

Recibido: 29 de enero de 2010

Aceptado: 2 de junio de 2010

G^ap_p

AUTORES

BALLESTER, Marta

Licenciada en Sociología por la Universitat Autònoma de Barcelona y Diplomada en Trabajo Social por la Universitat de Barcelona. Colaboradora de la Secretaría de Juventud de la Generalitat de Catalunya como consultora en procesos de participación juvenil y formación de profesionales. Ha trabajado como técnica en el Plan Comunitario de la Sagrada Família (Barcelona) y en programas de participación ciudadana del Ayuntamiento de Mataró. También ha colaborado como investigadora en el Institut de Govern i Polítiques Públiques de la Universitat de Barcelona, en donde actualmente cursa estudios de posgrado.

BLANCO FILLOLA, Ismael

Doctor en Ciencias Políticas por la Universitat Autònoma de Barcelona y miembro del Institut de Govern i Polítiques Públiques de la misma. Ha sido Investigador Visitante en la De Monfort University (Reino Unido) y actualmente es investigador Ramón y Cajal en Universitat Pompeu Fabra. Especialista en análisis de políticas públicas, redes de gobernanza local, participación ciudadana y regeneración de barrios desfavorecidos. Entre sus publicaciones figuran varios artículos en revistas internacionales, como la *Local Government Studies* y la *European Journal of Political Research*, así como la edición de dos libros: *Gobiernos locales y redes participativas* (Barcelona: Ariel, 2002) y *Respuestas locales frente a inseguridades locales* (Barcelona: CIDOB, 2009).

CARDOZO, Myriam

Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma Metropolitana de México. Investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y Consejera Ciudadana del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal de México. Ha trabajado en temas de descentralización, formación gerencial y análisis y evaluación de políticas y programas públicos, especialmente las de carácter social. Entre sus principales publicaciones destacan dos libros: *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México* (México: Cámara de Diputados/M.A. Porrúa, 2006) y *Evaluación y metaevaluación en los programas mexicanos de desarrollo social* (México: UAM-X, 2009).

DIZ OTERO, Isabel

Profesora Contratada Doctora de la Universidad de Santiago de Compostela (USC). Ha participado en el desarrollo de diversos proyectos de investigación centra-

dos en el análisis de los parlamentos y las élites políticas, así como en los estudios de género. Entre sus publicaciones cabe resaltar el libro, editado conjuntamente con M.I. Lois, titulado *Mujeres, instituciones y política* (Barcelona: Bellaterra, 2007). Ha sido coordinadora de la Oficina de Igualdad de Género de la USC.

LOIS GONZÁLEZ, Marta Irene

Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Santiago de Compostela y profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la misma. Especialista en estudios de género y políticas públicas de igualdad, campos en los que ha realizado diversas publicaciones, entre las que destaca la edición, conjuntamente con I. Diz, de la obra *Mujeres, instituciones y política* (Barcelona: Bellaterra, 2007).

RODRÍGUEZ HERRERO, Gorka

Doctor en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad del País Vasco. Ha sido becario de investigación del Instituto Vasco de Administración Pública y del Programa de Formación de Investigadores del Gobierno Vasco. Especialista en Administración pública, descentralización municipal y participación ciudadana, ámbitos en los cuales ha publicado diversos artículos en revistas científicas y capítulos en obras colectivas.

SAN ANDRÉS REDONDO, María del Mar

Licenciada en Ciencias Físicas por la Universidad Autónoma de Madrid. Máster en Gestión y Análisis de Políticas Públicas por la Universidad Carlos III de Madrid, programa organizado conjuntamente con el Instituto Nacional de Administración Pública. Posee una amplia experiencia en puestos directivos dentro de la Administración pública española, desempeñando actualmente sus funciones en la Subdirección General de Coordinación de la Administración Periférica del Ministerio de la Presidencia. Es especialista en metrología, análisis de datos y evaluación estadística, campos en los que ha publicado diversos trabajos.

URTEAGA, Eguzki

Doctor en Sociología por la Universidad Victor Segalen Burdeos 2 y Licenciado en Historia (Mención Geografía) por la Universidad de Pau (Francia). Profesor de Sociología de la Universidad del País Vasco e Investigador del Centro de Investigación IKER, asociado al CNR francés. Colabora como director de colección en la editorial parisina Mare et Martin. Autor de 24 libros y más de un centenar de artículos en medios universitarios de diversos países, entre sus publicaciones cabe reseñar el libro *La coopération transfrontalière en Pays Basque* (París: L'Harmattan, 2007).

*CRITERIOS PARA LA PRESENTACIÓN
Y PUBLICACIÓN DE ORIGINALES*

G^a_pP

GAPP, Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas

Nueva Época, nº 5, enero-junio 2011, pp. 171-174
ISSN: 1134-6035

“Gestión y Análisis de Políticas Públicas” (GAPP) es la revista pionera y más significativa en España dentro de su especialidad. Editada por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), se ha distinguido por impulsar los estudios interdisciplinarios en la materia y el análisis de experiencias y casos de especial interés para los profesionales de las administraciones públicas. Con ello ha contribuido a dinamizar el debate sobre los modelos teóricos y empíricos de gestión pública, así como sobre los procesos de transformación de los escenarios de acción gubernamental. A partir del año 2009 ha emprendido una Nueva Época, buscando un mayor impacto y proyección internacional. No obstante, fiel a sus señas de identidad, continúa persiguiendo los objetivos de potenciar la reflexión analítica en el campo de las políticas públicas y de priorizar la aplicabilidad y utilidad de los estudios sobre las mismas.

CONDICIONES DE PRESENTACIÓN PARA SU PUBLICACIÓN EN LA REVISTA

- Los autores deberán enviar un archivo de cada original a la dirección de correo electrónico de la Secretaría de la revista.
- Los trabajos pueden ser enviados en español o en inglés. La edición en formato impreso será siempre en español y la edición en formato electrónico puede incluir la versión en inglés.
- Los trabajos que no se ajusten a los criterios formales exigidos serán devueltos a su autor.

EVALUACIÓN Y ACEPTACIÓN DE ORIGINALES

- El Consejo de Redacción remitirá al autor acuse de recibo de su trabajo y le informará si el trabajo ha sido admitido al proceso de evaluación, o bien de su rechazo por no cumplir los criterios formales o editoriales.
- Todos los trabajos que cumplan con los criterios formales y editoriales serán sometidos a un proceso de informe de dos evaluadores anónimos. Si existe contradicción entre los informes de los dos evaluadores se procederá a una tercera evaluación que se considerará definitiva.
- Los artículos no deben incluir expresiones que hagan referencia a la identidad del autor o autores dentro del texto.

- Bajo ninguna circunstancia se revelará la identidad de los evaluadores y sus informes motivados serán decisivos a la hora de que el Consejo de Redacción entienda procedente o no la publicación de los trabajos.
- En un plazo máximo de seis meses (que podrá ampliarse en circunstancias extraordinarias) el Consejo de Redacción remitirá al autor los resultados de la evaluación y le informará, en su caso, del tiempo de que dispone para realizar las correcciones pertinentes.

CRITERIOS FORMALES DE PRESENTACIÓN DE ORIGINALES

- Los *artículos* deben ser presentados exclusivamente en formato electrónico en tamaño DIN A4, a un espacio y medio atendiendo a márgenes normalizados a cada página. No se establece una extensión máxima, pero se sugiere que los trabajos considerados *Estudios* no excedan las 10.000 palabras, incluyendo notas y referencias bibliográficas y que los trabajos considerados *Experiencias* y *Casos* no excedan las 8.000 palabras, incluyendo notas y referencias bibliográficas.
- En archivo aparte el autor o autores deben enviar sus datos completos (institución, dirección postal, dirección electrónica y teléfono) y una breve reseña curricular (máximo 100 palabras) en la que incluyan grado académico, institución a la que pertenecen, líneas de investigación y principales publicaciones.
- Se recomienda que el título no exceda de 100 caracteres (incluyendo espacios).
- Cada trabajo debe acompañarse de un resumen de no más de 200 palabras, tanto en español como en inglés, y de una serie de palabras clave (máximo siete), preferentemente no incluidas en el título e igualmente en español y en inglés.
- Los gráficos, tablas, cuadros y otros dibujos e imágenes deberán integrarse dentro del texto e ir numeradas consecutivamente. Se hará referencia a las fuentes de procedencia y llevarán un título.
- Las citas en el texto deben hacerse entre paréntesis por autor y año, seguido de la página o páginas citadas (Lindblom, 1959: 79). Si se cita el trabajo de dos autores deberá incluirse el apellido de los dos unidos por la conjunción “y”. Si se trata de tres o más autores, es suficiente citar el primer autor seguido de *et al.* Si se citan varios trabajos de un autor o grupo de autores de un mismo año, debe añadirse las letras a, b, c..., después del año, tanto en el texto como en el apartado final de “Referencias bibliográficas y documentales”.
- Las notas deben ir a pie de página y el autor debe asegurarse de que estas notas y las citas incluidas en el texto coincidan con los datos aportados en la bibliografía.

- Las referencias a prensa deberán incluir, cuando sea pertinente, el título del artículo que se cita entre comillas y, en todo caso, el nombre de la publicación en letra cursiva, la fecha de publicación y, si procede, la página o páginas. Por ejemplo:

The Economist, 27 de enero de 2008.

Toner, R., “New Deal Debate for a New Era”, *The New York Times*, 1 de agosto de 2007.

- Al final del texto debe incluirse, por orden alfabético, el listado completo de la bibliografía empleada. Se deben seguir los siguientes formatos:

Libro:

Meny, I. y Thoenig, J.C. (1992), *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Weber, M. (1964 [1922]), *Economía y sociedad*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Trabajo en un libro colectivo:

Sabatier, P.A. y Jenkins-Smith, H.C. (1999), “The Advocacy Coalition Framework: An Assessment”, en P.A. Sabatier, ed., *Theories of Policy Process*. Boulder: Westview Press.

Artículo:

Goodsell, Ch. (2006), “A New Vision for Public Administration”, *Public Administration Review*, 66(5): 623-635.

Página web:

Schmitter, P.C. (2004), “On Democracy in Europe and the Democratization of Europe”, *Documentos de Trabajo Política y Gestión 1*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid. En línea: <<http://www.uc3m.es/uc3m/dpto/CPS/schmitter.pdf>> (consulta: 20 diciembre 2008).

- Se recomienda evitar el uso de palabras en idioma distinto al español y de neologismos innecesarios. En caso de que su uso sea necesario por no existir traducción al español, se pondrá en letra cursiva.
- La primera vez que se utilicen siglas o acrónimos deberán escribirse entre paréntesis precedidos por el nombre completo.

DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS AUTORES

- Los autores ceden al INAP los derechos correspondientes al trabajo publicado en la revista, incluidos, con carácter exclusivo e ilimitado, los derechos a reproducir y distribuir el texto en cualquier forma o soporte (impresión, medios electrónicos o cualquier otra), además de los de traducción a cualquier otra lengua, sin perjuicio de las normas particulares o locales aplicables.
- El autor deberá adjuntar al original del texto que presente una declaración formal en la que haga constar que el contenido esencial del mismo no ha sido publicado ni se va a publicar en ninguna otra obra o revista mientras esté en proceso de evaluación en la revista *GAPP*, comprometiéndose en todo caso a comunicar de inmediato a la Dirección de la revista *GAPP* cualquier proyecto de publicación de dicho texto.

SECRETARÍA DE LA REVISTA: “GESTIÓN Y ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS”

Instituto Nacional de Administración Pública
Centro de Publicaciones
C/ Atocha, 106. 28012 MADRID
Teléfono: (91) 273 91 19. FAX: (91) 273 92 87
Correo electrónico: revistagapp@inap.es

Gap

1195, Madrid, enero - junio 2011, ISSN: 1134-6035

Gap
Gap
Gap

ISSN: 1134-6035



9 771134 603009

INAP



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO DE
POLÍTICA TERRITORIAL
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA